U d'/of OTTAWA
39003004497680

E¹
3/4
26

DES RETRAITES OUVRIÈRES

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

Faculté de Droit

MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, assesseur, professeur de Droit administratif.

GIDE, professeur d'Économie politique, en congé.

LAURENS, professeur de Droit civil, chargé du cours de Législation notariale.

GLAIZE, professeur de Procédure civile, chargé des cours de Voies d'exécution et de Législation financière.

LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Économie industrielles.

CHARMONT, professeur de Droit civil, chargé du cours de Droit civil dans ses rapports avec le Notariat.

CHAUSSE, professeur de Droit romain, chargé du cours de Pandectes.

MEYNIAL, professeur d'histoire du Droit.

BARDE, professeur de Droit constitutionnel.

DECLAREUIL, professeur de Droit romain, chargé du cours d'histoire du Droit public français.

VALÉRY, professeur-adjoint, chargé des cours de Droit commercial et de Droit international privé.

PERREAU, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil approfondi et d'un cours complémentaire de Droit civil.

BROUILHET, chargé d'un cours d'Économie politique.

GARIEL, chargé d'un cours d'Économie politique et du cours d'Histoire des doctrines économiques.

MOYE, chargé des cours de Droit international public.

GIRAUD, Secrétaire.

Membres du Jury :

MM. CHAUSSE, professeur, *président ;*
BROUILHET, chargé de cours, } *assesseurs.*
GARIEL, id. }

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER
FACULTÉ DE DROIT

2071

DES

RETRAITES OUVRIÈRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Pierre COSTIER

AVOCAT

ALAIS
IMPRIMERIE J. BRABO
(Square de Sauvages)

M DCCC XCIX

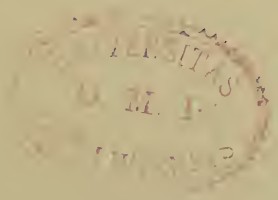
BIBLIOTHÈQUE
uOttawa
LIBRARY ANNEX

ALAIS. — IMPRIMERIE J. BRABO

HD
7105
.C6D
1899

E
3A
26

A MON PÈRE, A MA MÈRE



P. COSTIER.

A MON FRÈRE

P. COSTIER.

INTRODUCTION

Ce sera une des gloires les plus pures du siècle qui finit que d'avoir tressailli, au milieu de son indifférence et de son scepticisme, au spectacle des misères d'en-bas, et, en présence des crises de la vie qui atteignent d'une façon particulièrement redoutable les petits et les humbles, d'avoir cherché à les adoucir par la charité ou à les enchaîner par la prévoyance.

Parmi elles, celle si poignante et désastreuse de la vieillesse brisant aux mains de l'ouvrier usé l'instrument qui le faisait vivre, et le livrant sans ressource à tous les hasards de l'existence dans le moment où il lui serait le plus nécessaire d'avoir du repos et des soins, a été des premières a attirer l'attention, et à susciter dès lors des efforts pour essayer d'en atténuer les suites funestes. Indiquer leur nature et leurs résultats, en France et à l'étranger, marquer à ce point de vue le terrain déjà parcouru, rechercher le sens des réformes projetées et de celles qui paraissent être le plus pratiques et le plus facilement réalisables, tel est l'objet de cette étude.

Ses conclusions seront en opposition avec la tendance

moderne de l'intervention de l'Etat dans le domaine des assurances sociales, dont le crédit, dans les milieux les plus divers, a été si étonnamment rapide. C'est que, à la réflexion, les inconvénients de l'invasion de la loi dans la vie privée des citoyens, de la suppression de leur initiative et de leur liberté dans le règlement des conditions de leur existence, nous ont vivement apparu ; leurs conséquences, — qui se résument notamment dans le maintien des individus dans un état de minorité, de tutelle, absolument contraire à leur développement normal, dans l'amoindrissement, jusqu'à sa complète disparition, de la notion de leur responsabilité, puisque l'Etat substitue sa prévoyance à la leur, dans l'annihilation d'un des principaux ressorts de l'activité humaine provenant de la nécessité où chacun est aujourd'hui de préparer soi-même son avenir, — nous ont profondément frappé; d'où nous n'avons pu par conséquent admettre un système dont nous apercevions trop clairement les dangers.

A l'inverse, la fécondité, la souplesse, l'élasticité de l'action de l'initiative privée, qui font un éclatant contraste avec la pauvreté brutale et niveleuse des solutions légales, nous ont de plus en plus séduit; nous avons de plus en plus admiré son œuvre, s'analysant, malgré les obstacles de toute sorte qu'elle a rencontrés, dans un ensemble d'institutions qui constituent dès à présent un véritable arsenal de protection sociale; et de plus en plus notre conviction s'est formée qu'elle est infiniment plus apte que l'Etat à prévenir les défaillances de l'homme, à opposer un remède à chacun de ses maux, à les adapter à toutes les circonstances, à le suivre en un mot du berceau à la tombe pour lui épargner les angoisses et les tortures de la misère.

Sans doute, elle n'a pas toujours été heureuse dans ses créations. L'assurance, en effet, est un instrument délicat qui demande à être manié avec beaucoup de précaution et de précision, et blesse lorsqu'on s'en sert imprudemment. Aussi, admettons-nous aisément, pour qu'elle ne s'épuise pas en de vains efforts, et n'aboutisse pas surtout à de déplorables catastrophes, que l'Etat exerce sur ses manifestations un droit de contrôle et de surveillance, fonction dont il s'acquitte d'ailleurs en général très bien. Mais, en dépit du discrédit où elle est actuellement tombée, c'est encore sur son esprit vivificateur, alimenté par le sentiment de plus en plus vivant et pénétrant du devoir et de la solidarité, que nous fondons les plus sérieuses espérances de relèvement, dans l'avenir, du sort des travailleurs, et de leur affranchissement des craintes trop légitimes que leur inspirent à ce jour les éventualités dont ils sont menacés : maladies, accidents, vieillesse, invalidité, — dans les limites toutefois, bien entendu, où nous pensons que cet affranchissement soit possible.

Car, de même qu'il y a une religion de l'assurance, c'est-à-dire une appréciation raisonnable des avantages que cet ingénieux procédé comporte, des extensions et des progrès dont il est susceptible, il y a aussi une superstition ou un mysticisme de l'assurance, et notre époque paraîtrait tout à fait disposée à s'y laisser aller. Or, si par des conquêtes successives il semble bien évident qu'on doive faire reculer les bornes de la pauvreté, on ne parviendra pas cependant, croyons-nous, à la supprimer. Vieille comme le monde, elle ne disparaîtra qu'avec lui, parce qu'elle est d'essence humaine, comme la douleur et la souffrance.

PREMIÈRE PARTIE

ÉTAT ACTUEL DE LA QUESTION DES RETRAITES OUVRIÈRES EN FRANCE

En l'absence d'une réglementation uniforme applicable à l'ensemble des travailleurs, le problème de la vieillesse ouvrière a reçu en France des solutions diverses et partielles qui, émanées tantôt du législateur, tantôt de l'initiative privée, se résument aujourd'hui : dans la création d'une Caisse d'Etat ouverte à l'épargne publique en vue de la constitution de rentes viagères, susceptibles de remplacer, à partir d'un moment donné, le salaire; dans l'adjonction, par un nombre de plus en plus important de Sociétés mutuelles, à leur service de secours en cas de maladies, d'un service de retraites; dans l'établissement, par les patrons qui au milieu de la lutte des intérêts matériels ont su faire la part de la pitié et de la conscience, de pensions au profit de leurs vieux serviteurs; enfin, dans une double organi-

sation d'assurance obligatoire à l'encontre de deux catégories de salariés, les marins du commerce et les ouvriers des mines.

Pour présenter un exposé complet des tentatives faites dans notre pays en faveur de l'amélioration de la condition de l'ouvrier à qui l'âge a rendu le travail impossible, il est donc naturel de les analyser et de les apprécier d'après cette division qui répond à une constatation précise des faits. C'est celle que nous avons en conséquence adoptée, décrivant dans chacun des quatre chapitres qui suivent, un des modes particuliers selon lesquels s'est traduite, dans la pratique et au cours des temps, une même préoccupation : la protection de la classe laborieuse contre le dénûment qui l'attend quand arrivent pour elle les jours sans force, les jours sans vigueur, le moment fatal du repos.

CHAPITRE PREMIER

Caisse nationale des retraites pour la vieillesse

C'était une entreprise hardie que la création, en France, au milieu de ce siècle, d'une Caisse nationale de retraites pour la vieillesse. Les questions d'assurance étaient encore peu connues ; nulle initiative semblable n'avait été jusqu'alors prise à l'étranger, pouvant servir d'exemple ou d'expérience, et les divers essais particuliers faits pour délivrer des rentes viagères avaient subi trop de vicissitudes, traversé trop de crises, pour être un encouragement à l'organisation d'une institution ouverte, non plus à un nombre restreint de personnes, mais à l'ensemble de la population, sans distinction.

Cependant, l'insuccès même de ces premiers efforts fut au contraire une des raisons qui motivèrent l'établissement de cette Caisse. Frappés de la préoccupation qu'éveille chez les travailleurs le moment où, par suite de l'abandon de leurs forces, ils sont condamnés au repos, et de l'anxiété qu'entretient chez eux la crainte d'une vieillesse dépourvue de toute

ressource, bon nombre d'associations mutuelles s'étaient en effet engagées, dès le premier Empire, à accorder à leurs membres âgés des pensions de retraite. Malheureusement, soit témérité excessive de leur part, soit connaissance insuffisante des combinaisons délicates de l'assurance, il s'ensuivit bientôt pour la plupart d'entre elles une situation des plus difficiles, qui alla même pour plusieurs jusqu'à l'effondrement complet, accablées qu'elles se trouvèrent soudain sous les charges qui leur venaient de ce nouveau service. En présence des déceptions amères suscitées par ces catastrophes, des mesures s'imposaient pour éviter leur renouvellement, rendues plus indispensables encore après certaines spéculations sur l'ignorance du public en matière d'assurance sur la vie, qui marquèrent de divers scandales le règne de Louis-Philippe. Sous la poussée de ces évènements, l'idée se précisa et se répandit alors, afin de redonner confiance à l'épargne effrayée, de faire appel, en l'espèce, au concours de l'Etat, et c'est ainsi qu'une commission libre fut constituée, en 1844, pour étudier la meilleure organisation à donner à une Caisse des retraites dont il serait l'administrateur, et à laquelle il prêterait sa garantie (1).

Ses travaux aboutirent à un remarquable rapport de M. Olinde-Rodrigues, dont les conclusions admises par le Conseil général des manufactures et celui du commerce, allaient devenir une loi, lorsque la Révolution de février

(1) Cette Commission était présidée par le comte Molé, et comprenait en outre MM. de Gasparin et Passy, pairs de France, Bignon, Michel Chevalier, Locquet, Mathieu, Vivien, députés, Legentil, président de la Chambre de commerce de la Seine, Denière, président du Conseil des prud'hommes, Bartholony, d'Eichtal, Calla, Edmond Halphen, Naquet, Olinde-Rodrigues, Duvergier, bâtonnier de l'ordre des avocats, de Cheppes, Vernes, sous-gouverneur de la Banque de France, et Wolouski, professeur au Conservatoire des arts et métiers.

empêcha le dépôt du projet que le Gouvernement avait déjà annoncé aux Chambres. La question ne cessa néanmoins de préoccuper les esprits. Plus que jamais d'ailleurs tout ce qui avait trait aux conditions de la vie sociale, à leur amélioration en faveur des classes populaires, agitait l'opinion. Aussi, dès le 18 juin 1848, M. Waldeck-Rousseau reprenait la pensée de la création d'une Caisse nationale de prévoyance, et proposait de faire concourir les Communes, les Départements et l'Etat à la formation des retraites, par une contribution régulière s'élevant à plus de 100 p. 0/0 des versements faits par les participants eux-mêmes. Peu après lui, un autre député, M. Rouveure, réclamait seulement, dans un second projet, la collaboration des patrons à l'œuvre des pensions ouvrières. Mais ces deux propositions échouaient devant le Comité du Travail fonctionnant auprès de l'Assemblée constituante, dont elles contrariaient les tendances nettement exprimées à cette occasion dans l'intéressante déclaration suivante faite en son nom par son rapporteur, M. Ferrouillat : « L'aumône organisée, régulière, obligatoire, ne saurait, sans les plus graves inconvénients, intervenir dans la fondation d'institutions qui ont spécialement pour but de faire naître et de développer la prévoyance. Il faut que l'ouvrier apprenne à compter sur lui-même, sur son travail, sur son économie ; qu'il mette son orgueil et sa gloire à secouer de ses propres mains le joug de la misère, et surtout qu'il ne s'habitue pas à regarder la fortune publique comme une réserve assurée à la négligence et à la paresse » (1). En conséquence, le Comité présentait un troisième projet en remplacement des deux précédents, où, suivant ces principes, il

(1) *Moniteur* du 8 mars 1849, p. 767.

écartait avec soin tout ce qui pouvait ressembler, de près ou de loin, à une taxe des pauvres.

En vertu de celui-ci, la nouvelle Caisse, gérée et garantie par l'Etat, ne devait recevoir que des versements facultatifs, et d'un minimum de 10 fr. Au décès des déposants, les sommes portées à leur compte devaient être remboursées à leurs héritiers ou ayant-droits, de façon à ce que l'institution se trouvât tout à fait dégagée du reproche d'immoralité que quelques moralistes lui adressaient, prétendant qu'elle était un encouragement donné au dépouillement de la famille. Le total des rentes acquises ne pouvait s'élever à plus de 480 fr., et, en une seule année, les inscriptions sur la même tête dépasser 48 fr. Par ces restrictions, on espérait réserver plus spécialement les avantages de la Caisse à ceux qui ne vivent que de leur salaire, et éviter qu'elle pût devenir pour les gens riches ou aisés un objet de spéculation. Enfin, en conformité avec les besoins et les habitudes des populations ouvrières, les arrérages des pensions devaient être acquittés mensuellement.

Cette proposition ne put venir en discussion à raison de la séparation de la Constituante, mais fut reprise, dès le début de la législature suivante, par M. Dufournel (1). D'autres projets ne tardèrent pas, du reste, à surgir au sein de l'Assemblée législative, tant dès cette époque, il apparaissait nécessaire de faciliter aux salariés le moyen d'acquérir, après une vie honorable de travail, une existence au-dessus de la misère. Soumis tous ensemble à une même commission parlementaire, ils donnèrent lieu à l'élaboration de sa part d'un nouveau texte, qui, dans ses grandes lignes, reproduisait celui déjà résumé du Comité du Travail, et n'en

(1) *Moniteur*, 2 juin 1849.

différait notamment, entre autres points importants, qu'en ce qu'il élevait le maximum des pensions au chiffre de 600 fr. « Un petit nombre d'ouvriers, sans doute, disait le rapporteur, pourra atteindre cette espèce de fortune ; mais si elle est le prix d'un travail plus intelligent, et d'une économie plus grande, elle sera un objet de légitime ambition qui peut déterminer à de grands efforts ».

De son côté, le Gouvernement, ne voulant pas rester en arrière de l'initiative prise par certains membres du Parlement, déposait à son tour, le 26 novembre 1849 (1), une proposition de loi, rédigée avec la pensée dominante d'assurer le développement rapide de l'institution à créer. « Ses avantages, déclarait-il dans l'exposé des motifs, exigent pour être aperçus à priori des raisonnements compliqués, et des calculs trop délicats pour que les masses en saisissent la portée. C'est par le fait seul, par l'expérience, qu'elles peuvent être éclairées. Il faut donc les amener à en faire l'essai par des moyens simples, par des faveurs dont l'évidence soit incontestable ». Et dès lors, il abaissait le minimum des versements, de 10 francs, chiffre accepté par la Commission, à cinquante centimes ; il fixait, comme elle, à 600 fr. le taux maximum de la pension, qu'à raison de son caractère alimentaire il déclarait incessible et insaisissable ; il allouait, en dernier lieu, pour attirer fortement l'attention des travailleurs sur la Caisse, des primes de vingt-cinq francs aux cent mille ouvriers de l'agriculture et de l'industrie qui réaliseraient les premiers, pendant cinq ans, un versement annuel de 15 francs au moins.

La discussion s'ouvrit sur ce projet le 8 mars 1850, et après trois délibérations où elle prit une véritable ampleur,

(1) *Moniteur*, p. 3823.

la loi portant création d'une Caisse nationale des retraites pour la vieillesse était définitivement votée le 18 juin. Le point de savoir si l'affiliation de la classe ouvrière à cet établissement serait libre ou forcée avait été longuement agité. Réclamée avec une très vive insistance par quelques députés, l'obligation pour elle de s'y faire inscrire rencontra une opposition non moins résolue de la part de certains autres, parmi lesquels MM. Ferrouillat et Thiers, qui, dans des rapports d'une remarquable précision de vues, exposèrent avec beaucoup de force les principales objections que cette obligation soulève. « Le Comité du Travail, disait le premier dans des termes qu'il n'est pas inutile aujourd'hui de rappeler (1), a pensé que la prévoyance, si utile qu'elle fût, ne devait pas être imposée. L'autorité, en pareil cas, ne fait jamais bien. Il faut encourager l'ouvrier à s'affranchir lui-même de la servitude, de la misère qui pèse encore sur lui, mais non l'y contraindre de par la loi. Il est bon de l'aider, de le soutenir, de le fortifier par tous les moyens possibles dans l'œuvre laborieuse de son émancipation, mais non de lui commander. Tout prévoir pour l'ouvrier, c'est l'habituer à ne rien prévoir par lui-même. Lui ôter ses libertés d'action avec ses faiblesses, c'est lui ôter sa dignité avec sa grandeur, c'est tarir la source première de tout progrès pour lui dans l'avenir. La tutelle de l'Etat poussée jusqu'à ces limites, lui rendrait donc en réalité l'institution beaucoup moins profitable ; elle risquerait même de la lui rendre odieuse, car il est naturellement ennemi de la gêne, et tout bienfait qui revêt à ses yeux l'apparence d'une servitude lui semble par cela même détes-

(1) Rapport fait au nom du Comité du Travail *Moniteur*, annexe à la séance du 19 février 1849.

table. Comment d'ailleurs mettre un pareil système en pratique? Comment saisir le salaire partout où il se trouve? Comment le surveiller, le suivre, l'atteindre dans ses diverses fluctuations, s'arrêter dès qu'il disparaît, le surprendre à son retour? En admettant que cette surveillance soit possible dans un atelier, dans une usine, dans une manufacture, comment l'exercer vis-à-vis de l'ouvrier en chambre, ou de l'ouvrier nomade qui ne travaille que par intervalle, tantôt dans un atelier, tantôt dans l'autre? N'y a-t-il pas là une source de difficultés insurmontables? »

D'autre part, M. Thiers écrivait (1) : « On va dire à tout laboureur, maçon, charpentier, forgeron, mécanicien, ajusteur, fileur, tisserand : tu gagnes tant, sur ton salaire tu verseras tant. Mais d'abord où s'arrêtera-t-on dans la détermination des classes soumises à une pareille retenue? A quel signe distinguera-t-on celles qui doivent être ainsi placées en état de minorité, et soumises aux règles de la prévoyance publique? Comment définira-t-on l'ouvrier pour le distinguer du patron? Ce sera facile dans une manufacture, dans une grande ferme, où on distingue bien le maître de l'ouvrier, le fermier du simple laboureur. Mais ailleurs, comment tracera-t-on la limite où finit le travail de l'intelligence, où commence celui des bras? En supposant qu'on y réussisse, nous demanderons de quel droit on va, pour un autre objet que l'impôt, prendre une partie du salaire de chacun, et en faire l'emploi qu'on juge le plus sage? Du droit, dira-t-on aux ouvriers, de la prévoyance que nous avons et que vous n'avez pas. Voilà toute la réponse aux classes soumises à ce régime exceptionnel. C'est en vérité

(1) Rapport fait au nom de la Commission de l'assistance et de la prévoyance publiques. *Moniteur,* annexe à la séance du 26 janvier 1850.

entreprendre singulièrement contre la liberté des individus, et se mettre à leur place d'une manière bien singulière ».

Enfin, au cours même de la discussion de la loi, un des hommes qui y prirent une des parts les plus actives et les plus brillantes, M. Benoist d'Azy, après avoir rappelé que la question des versements obligatoires avait été longuement étudiée par la Commission, continuait ainsi : « Elle a été abandonnée après avoir été soutenue avec un grand esprit de générosité par ceux qui l'ont soulevée, car elle a été principalement présentée par les manufacturiers qui emploient le plus grand nombre d'ouvriers, et qui, à côté de la retenue obligatoire faite sur l'ouvrier, demandaient aussi des versements obligatoires et égaux des patrons, dans l'intérêt de l'ouvrier. La discussion a fait reconnaître que si on voulait embrasser un système de retraites à un point de vue aussi général, que si on voulait faire de ce qui est facultatif une obligation réelle, au lieu du bienfait que nous espérons, on n'aurait créé qu'un impôt qui serait vu avec un sentiment de haine et d'hostilité par tous ceux qu'on aurait forcés à y concourir ; qu'on aurait fondé ainsi une chose en sens inverse de ce qu'on voulait faire, puisque le peuple aurait regardé comme oppression une chose que nous avions l'intention de lui offrir comme moyen de secours et de progrès ; que d'ailleurs l'Etat aurait assumé sur lui une charge tellement considérable, et se serait jeté dans des sommes si énormes, dans des chiffres tels, que l'application, l'exécution, deviendrait une de ces mesures que l'imagination peut rêver, mais qu'il est impossible de réaliser dans la pratique raisonnable des affaires du pays (1). »

Ces objections parurent convaincantes à la majorité de

(1) Assemblée législative, séance du 10 juin 1850 — *Moniteur* du 11.

l'Assemblée législative, et décidèrent du caractère libéral de la loi. Il s'affirme encore en ce que, si elle fait de la Caisse des retraites une institution d'Etat, elle limite toutefois sagement l'intervention de celui-ci. Alors que la théorie de l'Etat-Providence comptait de nombreux adeptes, et que la Constitution elle-même reconnaissait le droit au travail et à l'assistance, elle n'offre en effet aucune trace des propositions qui s'étaient produites en vue de le faire participer plus ou moins directement à la formation des pensions. Le seul fondement qu'elle leur reconnaisse est l'effort individuel, la prévoyance personnelle, et l'unique emprunt qu'elle fait à l'Etat est l'emprunt de sa garantie d'ordre et de durée, nécessité commandée par les circonstances.

Quant à ses dispositions de détail, elles se résumaient ainsi. La gestion de la Caisse des retraites pour la vieillesse était confiée à la Caisse des dépôts et consignations. Le minimum des versements était fixé à 5 francs, sans que leur maximum annuel fût aucunement limité. Ils pouvaient être effectués, au nom de toute personne âgée de trois ans, soit à ladite Caisse des dépôts et consignations, soit chez les trésoriers-payeurs généraux, ou les receveurs particuliers des finances. Jusqu'au mariage, ils devaient rester propres à celui des époux qui les avait opérés ; à partir de ce moment, considérant qu'il était juste d'associer les conjoints au bénéfice d'un acte de prévoyance fait le plus souvent avec les deniers communs, ou tout au moins avec des deniers qui eussent servis à la communauté à défaut de cet emploi, ils devaient être partagés par moitié entre eux. Aucune régularité n'était exigée dans leur dépôt. Toute décision contraire eût fermé la Caisse aux ouvriers sans salaire fixe. Chacun d'eux devait donc donner lieu à une liquidation distincte. Les bases de cette liquidation étaient : 1° l'intérêt composé

du capital, à raison de 5 p. 0/0. Ce taux de capitalisation, déjà trop élevé pour l'époque, et ainsi fixé en quelque sorte pour achalander la Caisse, ne devait pas tarder du reste à être pour elle une cause de perte importante ; 2° les chances de mortalité, calculées d'après les tables dites de Déparcieux eu égard à l'âge des déposants au moment du versement, et à l'âge choisi par eux pour l'entrée en jouissance de la retraite; 3° le fait particulier du remboursement ou du non-remboursement du capital versé aux héritiers du titulaire du compte.

Les rentes ainsi obtenues ne pouvaient excéder, pour une même personne, et afin de réserver le bénéfice de l'institution aux classes laborieuses, 600 francs, sur lesquels 360 fr. seulement étaient déclarés incessibles et insaisissables, à titre de pension alimentaire. L'ouverture de la retraite était laissée au choix des déposants entre les deux dates extrêmes de 50 ans et de 60 ans. Exceptionnellement, sa liquidation pouvait être anticipée en cas de blessures graves ou d'infirmités prématurées régulièrement constatées, entraînant incapacité absolue de travail.

Chaque déposant devait être muni d'un livret sur lequel devaient être portés ses versements, et en regard les rentes acquises correspondantes. La Caisse était tenue d'employer en achats de rentes sur l'Etat toutes les sommes qu'elle recevait, et, tous les six mois, de faire inscrire sur le grand livre de la Dette publique, au nom des bénéficiaires, les pensions liquidées pendant le semestre, payables ensuite par le Trésor. L'institution fonctionnait donc divisée en deux tronçons, l'un à la Caisse des dépôts et consignations, l'autre à la direction de la Dette publique, au Ministère des finances, organisation compliquée par suite de laquelle, la première recevant les versements mais ne faisant pas le

service des rentes qui en proviennent, et la seconde ne connaissant les déposants que depuis la liquidation de leurs droits, il pouvait arriver que l'une fût en perte pendant que l'autre serait en bénéfice.

Si on veut savoir maintenant à quelle fin principale répondait le législateur par la création de la Caisse nationale des retraites, on en retrouve à plusieurs reprises la déclaration formelle dans la bouche même de M. Benoist d'Azy, rapporteur à l'Assemblée législative de sa loi constitutive. En parcourant ses articles, « vous verrez, disait-il entr'autre à la séance du 10 juin 1850, quelle est l'économie de la loi ; la pensée première est celle-ci : offrir au pauvre, à l'ouvrier, au travailleur, les moyens de placer ses épargnes de la manière la plus facile pour lui, de la manière la plus utile, de manière à s'assurer à la fin de sa vie une existence certaine ». Et quelques heures avant son vote définitif, il insistait à nouveau sur le caractère essentiel de la Caisse à ouvrir : « On a dit qu'on ne savait pas qu'elle était l'intention de la Commission, qu'elle pouvait en avoir eu d'autres que d'agir dans l'intention des ouvriers seuls. Je déclare que c'est exclusivement dans l'intérêt des ouvriers que nous avons fait cette loi (1) ». Il ne saurait donc y avoir de doute. Ce qu'ont voulu les auteurs de la loi de 1850, c'est mettre au service de tous ceux qui vivent du salaire une institution leur permettant de préparer en toute sécurité, au cours de leur vie active, le repos de leurs vieux jours ; ce qu'ils ont entendu faire, c'est une véritable loi démocratique, s'adressant spécialement aux petits et aux humbles, et réalisant pour eux une assurance reconnue de la plus haute utilité.

On est malheureusement obligé de constater que les débuts

---

(1) Assemblée législative, séance du 18 juin 1850. *Moniteur* du 19.

de la Caisse ne répondirent pas à ce sentiment généreux. Malgré les soins pris pour écarter d'elle la spéculation, elle ne tarda pas à s'y infiltrer, et ses premiers déposants furent en réalité des capitalistes. Le résultat des opérations de l'année 1852 ne permet, à cet égard, aucune illusion. 31.057.892 francs furent en effet versés, au cours de cette période, sur 14.716 comptes, ce qui portait à 1.605 francs la moyenne du capital inscrit à chacun. Quel est l'ouvrier, le travailleur, qui, en un an, peut mettre de côté, sur son gain journalier, pareille somme ?

Cette déviation dans le but poursuivi avait d'ailleurs une explication logique. La loi de 1850 présentait une lacune en ne fixant pas de maximum en ce qui concerne les dépôts pouvant être effectués, dans une même année, par une même personne. Or, comme d'autre part elle certifiait aux déposants un intérêt de 5 p. 0/0, supérieur, à la suite d'une hausse des fonds publics, à celui servi par ces fonds, il était naturel que les petits rentiers, les commerçants, les gens aisés, trouvant là un placement plus avantageux que celui qu'ils pouvaient faire de leur argent en fonds d'Etat, apportassent à la Caisse leurs économies. Certains, en conséquence, allaient jusqu'à lui verser, en une seule fois, la somme nécessaire pour se procurer le maximum de rente qu'elle était admise à délivrer, et après deux ans d'exercice, son fonctionnement était de la sorte complètement faussé. Mieux encore, il était déjà démontré extrêmement périlleux, le Trésor étant menacé de supporter de lourdes charges à raison de la différence entre l'intérêt fixé par la loi de 1850 pour le calcul des pensions, et celui réellement retiré par la Caisse de ses placements. On se souvient qu'ils ne pouvaient avoir lieu qu'en rentes sur l'Etat, qui ne lui rapportèrent, en moyenne, pour ses acquisitions du premier semestre 1853, que

4.02 p. 0/0, et 4.34 p. 0/0 pour ses acquisitions du deuxième semestre. Il y avait là une situation inquiétante pour l'avenir, et, à un double point de vue, dès lors, la nécessité d'une intervention se faisait sentir. Ce fut l'œuvre de la loi du 28 mai 1853.

Elle ramenait d'abord à 4 1/2 p. 0/0 le taux des tarifs des pensions, et réduisait ainsi dans des proportions considérables les pertes que chaque exercice devait infliger au budget, tout en laissant encore aux sommes déposées un pouvoir de capitalisation suffisant pour aboutir à des retraites sérieuses, et ne pas décourager, par des résultats sans importance, les efforts de la prévoyance. Puis, en même temps qu'elle exigeait un délai de deux ans entre tout versement et l'entrée en jouissance de la rente corrélative, elle limitait à 2.000 francs le montant total des dépôts susceptibles d'être opérés, en une année, par le même déposant (1). Ces deux dernières dispositions étaient destinées à écarter de la Caisse les capitaux simplement en quête de placements fructueux : leur effet fut radical et immédiat.

Tandis que dans le premier semestre 1853, le montant des versements s'était élevé à 6.044.560 francs 70, pour 16.014 versements, dans le deuxième semestre, il ne s'éleva plus qu'à 907.201 francs 11, pour un nombre de versements cependant un peu supérieur, 16.345, soit comme moyennes des versements effectués, dans le premier cas, 377 fr., et dans le second, 55 fr. seulement. On est loin de la moyenne plus haut indiquée pour 1852, et on put croire un instant que le vœu des initiateurs de la Caisse allait être réalisé, en tant que ses affiliés allaient

(1) Ces deux règles ne s'appliquaient pas aux versements opérés par les Sociétés de secours mutuels pour le compte de leurs membres.

dorénavant se recruter principalement dans le monde du travail. Cet espoir ne devait pas tarder à être abandonné.

Dès 1854, l'ouverture de nouveaux comptes individuels ayant subi un ralentissement considérable (1), la Commission supérieure instituée auprès de la Caisse pour surveiller sa marche cherchait aussitôt, effectivement, les moyens propres à lui redonner l'activité qu'elle semblait perdre, et proposait notamment, dans ce but, la surélévation du maximum de la rente viagère, espérant par là lui attirer, en même temps qu'un grand nombre de déposants qui auraient déjà acquis 600 fr. de rentes aux conditions de l'ancien tarif, et qui augmenteraient volontiers leur retraite dans les conditions du nouveau, un surcroît d'adhérents séduits par l'importance de la pension qu'ils pourraient désormais obtenir. Elle faisait en outre valoir que « cette augmentation entrerait spécialement dans les convenances des Compagnies de chemins de fer, et autres, qui désirent assurer des pensions à leurs agents, et auxquelles le maximum actuel (600 fr.) ne permet pas de constituer des retraites suffisantes en faveur de ceux dont le traitement dépasse un certain chiffre ». Elle demandait ensuite le recul à 65 ans de la limite extrême pour l'ouverture des rentes, leur quotité s'accroissant dans une proportion d'autant plus sensible que leur entrée en jouissance est plus retardée, et l'attrait de la Caisse devant être d'autant plus grand aux yeux des travailleurs qu'ils pourront, par son intermédiaire, se procurer un revenu viager plus avantageux. Enfin, afin de favoriser les versements faits par les Compagnies, elle réclamait pour eux le régime exceptionnel accordé par la loi de 1853 aux versements opérés par les Sociétés de secours mutuels au profit de leurs sociétaires,

(1) 7.382 au lieu de 10.138 en 1853.

c'est-à-dire, exemption de limitation en ce qui concerne les dépôts annuels, et faculté de constituer des rentes immédiates. Car « ces versements, disait-elle, se composent en général de deux éléments, une retenue sur le salaire et une allocation supplémentaire faite par les Compagnies. Les retenues sont inscrites sur les livrets pour rester, quoi qu'il arrive, la propriété des titulaires ; quant aux sommes provenant des libéralités des Compagnies, il est loisible à celles-ci de ne les donner qu'après un nombre d'années de service déterminé et lorsque le titulaire a rempli les conditions exigées pour avoir droit à la retraite. De là la nécessité de pouvoir verser plus de 2.000 fr. à la fois, et d'obtenir une constitution de rente immédiate ».

Ces desiderata furent sanctionnés par la loi du 7 juillet 1856, et le maximum de la rente que la Caisse était autorisée à servir haussé par elle de 600 fr. à 750 fr. — Divers décrets et règlements vinrent successivement, les années suivantes, lui rattacher : les instituteurs (8 août 1857), les gardes forestiers communaux (1859), les cantonniers (30 avril 1861), les employés et ouvriers de l'administration des tabacs (même année 1861), les agents de poursuites des contributions (1862); si bien que, pendant toute cette période, son recrutement ne cessa, en somme, de s'opérer d'une façon satisfaisante, ainsi qu'il ressort des chiffres suivants :

En 1856,	il y eut	13.962	nouveaux comptes individuels ouverts;
— 1857,	—	14.283	—
— 1858,	—	10.331	—
— 1859,	—	13.901	—
— 1860,	—	16.676	—
— 1861,	—	35.812	—
— 1862,	—	48.187	—
— 1863,	—	27.061	—

Et de 1864 à 1870, 16.000 par an, en moyenne.

On ne saurait toutefois s'illusionner, au point de vue de l'extension de l'assurance ouvrière, sur la portée de ces résultats. Alors que la loi du 28 mai 1853 s'était efforcée de ramener la Caisse des retraites dans la voie où ses auteurs avaient voulu l'enfermer, toutes les mesures, en effet, prises depuis ce moment, tendaient au contraire, consciemment ou inconsciemment, à l'en détourner. A la conception première qni avait déterminé sa création, une conception nouvelle s'était substituée peu à peu, cherchant à élargir sa sphère d'action, et au lieu d'en réserver le bénéfice aux seuls ouvriers, à en faire un établissement ouvert, sans distinction, « au profit de tous ceux dont le salaire et le traitement correspondent à l'activité des forces physiques ou intellectuelles, et qui se trouveraient sans moyen d'existence à l'âge ou ces forces viendraient à leur manquer, s'ils ne capitalisaient leurs modiques épargnes pour mettre leurs dernières années à l'abri de la misère (1) ». Telle est l'inspiration à laquelle, par exemple, répondaient une loi du 12 juin 1861 élevant le maximum de la rente viagère à 1.000 fr., et le maximum des versements annuels à 3.000 francs, et, quelque temps après, une seconde loi, du 4 mai 1864, les fixant respectivement à 1.500 fr. et à 4.000 fr. Le résultat de cette direction nouvelle imprimée à la Caisse ne fut pas long à se manifester: et si de 1863 à 1870 on constate que le montant des versements annuels qu'elle reçoit progresse sans cesse, quand, au contraire, le nombre des comptes ouverts à des ouvriers diminue, c'est tout simplement que l'épargne accumulée y affluait, au lieu et place de l'épargne lentement et péniblement amassée des travailleurs.

En 1870 et 1871, un arrêt se produit dans son activité, que

(1) Exposé des motifs de la loi du 12 juin 1861.

n'expliquent que trop, d'abord, les évènements douloureux de l'époque. Le travail suspendu complètement pendant des mois dans certaines provinces, et partout ailleurs entravé dans son essor, rendait, on conçoit, le moment peu propice aux économies. En outre, à la suite des grands emprunts réalisés après la guerre, le prix de l'argent ayant considérablement augmenté, la différence importante entre le taux de placement dans les fonds publics, qui atteignit jusqu'à 6 p. 0/0, et le taux d'intérêt servant au calcul des rentes (4 1/2 p. 0/0), contribua aussi à écarter les déposants.

Pour remédier à cette seconde cause de diminution de son mouvement, la loi budgétaire du 20 décembre 1872, art. 17, rétablit à 5 p. 0/0 le taux de capitalisation admis pour la détermination des pensions, et dès 1873, aussitôt, le montant de ses dépôts reprend une marche rapidement ascensionnelle, et passe de 9.692.567 fr. 71 cette année là, à :

11.935.820 fr. 50 en 1874	24.480.603 fr. 34 en 1878
14.276.541 fr. 46 — 1875	39.090.680 fr. 85 — 1879
16.122.894 fr. 51 — 1876	59.311.526 fr. 88 — 1880
17.424.885 fr. 92 — 1877	68.034.640 fr. 48 — 1881

A la vérité, ce développement de la Caisse, dû à l'afflux en réalité de rentiers, ne présenta pas de graves inconvénients, tant qu'elle retirât elle-même, de ses propres placements, un intérêt à peu près semblable à celui qui entrait dans la composition de ses tarifs. Il s'établissait alors un équilibre lui permettant de fonctionner sans qu'elle fût à découvert. C'est ce qui se produisit en 1873 et 1874, où l'intérêt moyen de ses fonds placés atteignit 5,53 p. 0/0 la première année, et 5,09 p. 0/0 la seconde. Mais à partir de 1875, la situation se modifie. Elle n'obtient plus de ses fonds qu'un intérêt inférieur à celui dont elle tient compte elle-même à ses

adhérents. Alors qu'elle capitalise toutes les sommes qui lui sont versées à 5 p. 0/0, le taux moyen de ses placements ne monte cette année-là qu'à 4,61 p. 0/0, et varie, jusqu'en 1880, entre 4,10 p. 0/0 et 4,69 p. 0/0. A chaque versement qu'elle reçoit pendant cette période, elle est donc en déficit; et comme, par suite de l'abaissement du taux de l'intérêt des fonds publics, elle constitue un placement avantageux, et que les capitaux s'y portent en masse, ainsi que les chiffres ci-dessus le constatent, à mesure que sa faveur auprès du public augmente, sa situation devient de plus en plus mauvaise, au point de finir par être tout à fait inquiétante. Dans un rapport déposé à la Chambre des députés, le 4 décembre 1882, M. Maze évaluait ses pertes,

en 1875 à 1.114.000 fr.	en 1878 à 2.644.000 fr.
— 1876 à 1.076.000 fr.	— 1879 à 7.036.500 fr.
— 1877 à 1.080.000 fr.	— 1880 à 9.252.600 fr.

et pour les deux seules années 1881 et 1882, à 20 millions environ : soit au total, pour huit ans, à plus de 42 millions. La Caisse menaçait de faire faillite, et de sombrer sous les sacrifices consentis sans raison à ses déposants, capitalistes pour l'immense majorité. Il importait d'intervenir sans retard : la loi du 29 décembre 1882 y pourvut, en réduisant, pour l'avenir, son taux de capitalisation à 4 1/2 p. 0/0. Sensiblement rapproché par là de l'intérêt qu'elle retirait elle-même des fonds qui lui étaient déposés, la source de son déficit était, pour un temps au moins, à peu près tarie, jusqu'à ce que le loyer de l'argent vint à subir une nouvelle baisse.

Cette mesure n'était cependant qu'un palliatif temporaire, laissant encore planer beaucoup d'incertitude sur le sort futur de l'institution. D'ailleurs, une révision de toute sa législation, une sorte de refonte de sa réglementation, étaient éminemment désirables, à la fois pour rendre sa marche plus régu-

lière, et lui redonner le caractère d'établissement populaire qui avait été dans les vues originelles de ses fondateurs, et qu'elle avait perdu. Un premier travail en ce sens, fut entrepris par MM. H. Maze et Guyot, et accepté par la commission parlementaire chargée de l'examiner, le premier avril 1881.

Les auteurs de cette proposition abaissaient le minimun des versements que la Caisse des retraites était autorisée à recevoir à un franc, et limitaient d'autre part à trois cents francs le maximum des dépôts pouvant être effectués, en une année, au compte de la même personne. De cette façon, ils espéraient réserver vraiment son bénéfice au profit des travailleurs, de ceux que la modicité de leur épargne rend particulièrement intéressants, et en éloigner au contraire ceux que la spéculation seule y attirait. Puis, afin de ne pas lui imposer de charges trop lourdes, ils laissaient à la loi des finances le soin de déterminer chaque année, après avis de sa Commission supérieure, et en tenant compte du cours des rentes françaises pendant l'exercice écoulé, le taux de l'intérêt à employer dans la fixation de ses tarifs. Par exception à cette règle, et sous la préoccupation de venir particulièrement en aide aux plus besoigneux, ils fixaient directement eux-mêmes ce taux à 5 p. 0/0 pour toutes pensions n'excédant pas 600 francs, qu'ils déclaraient, en outre, incessibles et insaisissables, En dernier lieu, tous les ans, une somme de un million, prélevée sur le budget, devait être affectée à la bonification des rentes prématurément liquidées pour cause soit de blessures graves, soit d'incapacité absolue de travail, sans que toutefois leur montant pût dépasser également 600 francs, et un second crédit de deux millions devait servir à subventionner les Sociétés de secours mutuels possédant à la Caisse des dépôts et consignations un fonds de retraite, au moyen duquel elles constituaient

des pensions viagères à leurs participants âgés conformément au décret du 26 avril 1856.

La Chambre, après un rapport de M. Martin Nadaud, mit ce projet à son ordre du jour, mais se sépara avant qu'il ait pu venir en discussion. Repris par ses auteurs dès le début de la législature suivante (19 novembre 1881), il fut suivi, à quelques mois d'intervalle, d'une proposition nouvelle, due à MM. Léon Say, ministre des Finances, et Tirard, ministre du Commerce (18 mars 1882.) (1) Ceux-ci demandaient d'abord le versement à la Caisse des retraites d'un capital de vingt-deux millions, pour liquider les pertes subies par elle jusqu'au 31 décembre 1881, par suite de la différence existant, aux cours des dernières années, entre l'intérêt dont elle tenait compte à ses adhérents, et celui qu'elle retirait elle-même de ses placements. (2) Ensuite, afin d'éviter qu'un nouveau gouffre ne se creusât, mettant en péril comme précédemment son existence, ils déterminaient à 4 1/2 p. 0/0 son taux ordinaire de capitalisation, qui n'était porté à 5 p. 0/0 qu'au profit des membres des Sociétés de secours mutuels s'adressant à elle par l'intermédiaire de leurs Sociétés. De ce dernier chef, un déficit étant prévu, pour y faire face il lui était alloué une dotation de dix millions. Enfin, pour prévenir toute surprise, et soustraire certainement la Caisse à toute nouvelle crise provenant de l'élévation de ses tarifs, le dernier article du projet permettait de les modifier chaque année s'il y avait lieu, sans recours à la loi, et par simple décret rendu sur l'avis conforme de la Commission supérieure de la Caisse

---

(1) *Journal Officiel*. Doc. parl. 1882, p. 840.

(2) Cette somme était insuffisante, car d'après l'administration de la Caisse des retraites elle-même, son déficit s'élevait au 31 décembre 1881, a 32.972.580 francs.

nationale pour la vieillesse, et de la Commission de surveillance de la Caisse des dépôts et consignations.

Ces deux propositions, l'une d'initiative parlementaire, l'autre d'initiative gouvernementale, furent seules retenues par la Commission à laquelle elles furent renvoyées (1), et de leur combinaison sortit le texte auquel elle finit elle-même par se rallier, qui fut présenté à la Chambre le 4 décembre 1882, à la suite d'un rapport très étudié de M. Maze (2).

Afin d'écarter la spéculation et de ramener l'institution à son but primitif, celle-ci, à son tour, limitait à 4 1/2 p. 0/0 le taux de capitalisation de la Caisse pour les pensions n'excédant pas 600 fr., et ne le maintenait à 5 p. 0/0 que pour celles servies par des Associations de prévoyance mutuelle, « auxquelles, disait le rapporteur, l'Etat doit tous ses encouragements, car elles sont les véritables intermédiaires entre la Caisse des retraites et le peuple ». Puis elle décidait que toutes les rentes supérieures à cette somme ne seraient plus capitalisées qu'à 4 p. 0/0, considérant qu'en ce qui concerne les déposants pouvant se constituer un pareil revenu, l'Etat faisait certainement assez en prenant à sa charge les frais d'une administration considérable, et en assurant aux capitaux déposés une sécurité absolue. En même temps, elle réduisait à 300 francs le maximum des versements annuels,

---

(1) Cette Commission est encore à s'occuper : 1° d'une proposition de M. Waldeck-Rousseau, tendant à réserver uniquement aux associations de secours mutuels l'usage de la Caisse des retraites, *Journal Officiel*. Doc. parl. 1882, p. 881, et 2° de deux projets déposés par M. Laroche-Joubert, relatifs, l'un, à la création d'une liste civile des vieux indigents, *Journal Officiel*. Doc. parl. Annexe à la séance du 8 novembre 1881, n° 31, — et l'autre, à l'assurance d'une retraite à tous les salariés assez prévoyants pour épargner lorsqu'ils sont en état de le faire, *Journal Officiel*. Doc. parl. Annexe à la séance du 24 juillet 1882, n° 1.217.

(2) *Journal Officiel*. Doc. parl. 1883, p. 81.

de 4.000 fr. où il avait été élevé par la loi du 4 mai 1864. Seuls, les dépôts effectués en vertu de décisions judiciaires, ou par des Sociétés de secours mutuels, étaient exempts de cette limitation, sans que les derniers toutefois pussent excéder la totalité de ceux permis au profit de chaque sociétaire pris individuellement. Les versements faits par les Compagnies, — Compagnies de chemins de fer ou autres, — rentraient donc dans le droit commun, qui ne leur était plus applicable depuis la loi du 7 juillet 1856.

Exprimant, après, un désir qui répondait à une utilité manifeste, la Commission réclamait l'établissement de nouvelles tables de mortalité. Déjà, à l'origine de la Caisse, on jugeait peu exacts les calculs de Déparcieux, et ils n'avaient été adoptés qu'après beaucoup d'hésitation. Plus d'un siècle après leur apparition (1), leur réfection offrait le plus grand intérêt, si on songe surtout que tous les progrès réalisés pendant ce temps pour l'amélioration de la condition matérielle de la classe ouvrière avaient dû avoir leur répercussion sur la durée de la vie des travailleurs.

De même, le vœu qu'elle émettait relativement au mode de liquidation des pensions était non moins justifié. On se souvient du système admis par la loi de 1850. Au moment de liquider une retraite, la Caisse devait déterminer le capital nécessaire pour servir au retraité le montant des rentes mentionnées sur son livret. Ce capital, représenté par des rentes perpétuelles sur l'Etat au cours moyen du trimestre précédent, était transféré à la Caisse d'amortissement, qui annulait ces dernières, et le pensionné, inscrit sur le grand livre de la Dette publique, touchait ses arrérages comme créancier du Trésor. Or, si cette opération constituait un mode d'amortis-

(1) La table de Déparcieux remonte à 1746.

sement, aujourd'hui disparu, et que regrettent des hommes compétents, en fait elle était devenue onéreuse pour l'Etat, par suite de la différence entre le taux d'évaluation des rentes viagères dont il devait assurer le paiement, et le taux variable résultant du cours moyen, en Bourse, de la rente perpétuelle transférée à l'amortissement. « Ainsi, en 1879, pour l'inscription d'une rente viagère de 100 francs, sur une tête de 60 ans, la Caisse des retraites transférait à la Caisse d'amortissement, en représentation de la valeur de cette rente viagère, calculée d'après le tarif 5 p. 0/0 Déparcieux, soit 939 fr. 65, une rente perpétuelle du type 5 p. 0/0, de 39 fr. 16. Si l'évaluation de la rente viagère à inscrire avait été faite au taux correspondant au cours moyen de la rente 5 p. 0/0 pendant l'année 1879, soit au taux de 4 1/8 p. 0/0 environ, le prix de l'annuité viagère de 100 francs à 60 ans serait ressorti à 1.003 fr. 15, valeur d'achat de 41 fr. 80 de rente 5 p. 0/0 (1) ». Ce défaut de corrélation entre la valeur de la rente éteinte et celle de la pension constituée laissait donc à la charge du Trésor une part de cette dernière, organisation dangereuse par les pertes qu'elle lui avait déjà occasionnées, et par celles qu'elle rendait encore possibles. En conséquence, la Commission, après avoir constaté les inconvénients d'un pareil système de liquidation de retraite, demandait, par l'organe de son rapporteur, que l'institution de 1850 fût transformée en une véritable caisse, sans qu'ensuite, d'ailleurs, rien, dans le texte du projet de loi qu'elle soumettait aux Chambres, vint donner corps à ce désir.

Il lui fut toutefois donné satisfaction, dès 1884, au cours de la loi du budget. Celle-ci chargea en effet la Caisse des

(1) Rapports du jury de l'Exposition internationale de 1889. Rapports de M. Louis Fontaine, Economie sociale, section V et VI, Sociétés de secours mutuels et retraites, p. 134.

retraites de pourvoir elle-même, à l'avenir, au paiement des pensions, et lui attribua à ce sujet, ainsi que pour la couvrir de son déficit antérieur, une somme de rentes correspondant, d'après le cours moyen de 1883, au capital des rentes perpétuelles dont l'annulation avait été opérée en échange de l'établissement de rentes viagères (1).

En dernier lieu, la Commission, dans le but de populariser cette Caisse et d'y attirer la petite épargne, proposait la réduction à 1 fr. au lieu de 5 fr. du minimum des versements, la création de nouveaux intermédiaires entre elle et le public,— les percepteurs et les receveurs des postes, déjà agents des Caisses d'assurances en cas de décès et en cas d'accidents, lui paraissaient tout désignés à cet effet, — la mise à la disposition des déposants de timbres de retraite, d'une valeur de cinq et dix centimes, qui, appliqués sur un livret spécial, seraient échangés contre un titre quand ils représenteraient un franc. Elle attendait le plus grand bien d'une instruction pratique résumant ses avantages et son fonctionnement, rédigée par le Gouvernement et répandue à profusion. Enfin, considérant que l'ouvrier s'adresserait certainement à elle, comme il s'adresse aux Sociétés de secours, s'il avait l'espoir d'en être aidé dans le cas où, frappé d'une incapacité de travail prématurée, il ne pourrait continuer ses versements, et se verrait réduit par une liquidation anticipée de ses droits à ne plus toucher que des arrérages trop peu importants pour lui être réellement utiles, elle lui allouait une dotation supplémentaire de dix millions destinée à bonifier les rentes concédées en pareille hypothèse, sans qu'en aucun cas toutefois elles pussent excéder 600 francs.

---

(1) En exécution de la loi du 29 janvier 1884, il a été remis à la Caisse des retraites une inscription de rente 3 p. 0/0 amortissable, de 11.032.125 francs, représentant un capital de 294.769.204 fr. 95 centimes.

Ces conclusions de la Commission allaient être discutées, lorsque, au dernier moment, un ajournement fut décidé sur avis du Gouvernement qu'il allait déposer un nouveau projet, dont la Chambre fut en effet saisie le premier mai 1883. Il se différenciait principalement du précédent en ce qu'il réduisait le maximum de la rente viagère à 1200 fr., alors que celui-ci laissait subsister l'ancien chiffre de 1500 fr. ; en ce qu'il abaissait le maximum des versements annuels dans de bien moindres proportions, à 2000 fr. au lieu de 300 fr. ; et surtout, en ce qu'il accordait au Gouvernement le droit de fixer chaque année par décret, après consultation de la Commission supérieure de la Caisse, et d'après le cours moyen des placements en rentes sur l'Etat effectués par elle pendant l'année précédente, le taux de capitalisation dont il serait tenu compte dans ses tarifs.

Cette nouvelle proposition gouvernementale donna lieu à un second rapport de M. Maze, qui parut le 3 juin 1884 (1). Malgré la fâcheuse impression que la possibilité des variations annuelles dans le taux servi par l'institution allait produire sur les déposants, en présence du déficit que son fonctionnement avait déjà creusé dans le budget, et de la nécessité de ne pas l'aggraver, le rapporteur reconnaissait que le meilleur moyen d'échapper dorénavant à tout aléa, était de donner pour mesure à l'intérêt dont elle devait tenir compte dans ses calculs, celui-là même qui déterminait le montant de ses propres revenus. Il n'opposait d'objections qu'en ce qui concerne les versements effectués par l'intermédiaire des Associations mutuelles et des Caisses d'épargne, pour lesquels il revendiquait toujours un taux fixe de capitalisation de 5 p. 0/0. Quant à la réduction à 2.000 fr. du maximum

(1) *Journal Officiel*. Doc. parl. 1884, p. 946.

des dépôts pouvant être opérés en un an sur un même compte, il ne la jugeait pas suffisante. La Caisse des retraites « ne doit appeler, disait-il, que les économies lentes et successives des plus modestes travailleurs, des moins exercés en affaires. Il faut écarter résolument d'une telle institution les capitaux faits, les capitaux actifs, qui doivent rester dans les affaires, vivifier les entreprises particulières, féconder l'initiative individuelle ; » et il maintenait en conséquence l'abaissement proposé à 300 francs, trouvant encore d'autre part, 1.200 fr. un chiffre trop considérable comme maximum de retraite, et en contradiction avec la pensée des créateurs de la Caisse, qui ne voulaient pas que la pension dépassât les besoins alimentaires (1).

C'est en cet état de la question que les Chambres eurent à se prononcer sur les réformes à apporter à cet établissement, condensées, après de longues séances de délibération, dans un acte législatif du 20 juillet 1886. La loi nouvelle sortie du creuset parlementaire réalisait vraiment dans son ensemble, comme on va voir, un indiscutable progrès.

On ne saurait qu'approuver, d'abord, la décision en vertu de laquelle les versements sont désormais reçus et liquidés à partir de un franc, sans fraction de franc. Quelques orateurs avaient demandé que ce minimum fût encore abaissé, et que, comme pour les Caisses d'épargne, on facilitât les dépôts les plus minimes, même ceux de quelques centimes. Mais cette proposition était en réalité sans objet, la création de bulletins-retraites mis à la disposition du public et délivrés gratuitement dans les bureaux de tous les comptables chargés du service de l'institution, sur lesquels on pouvait

(1) Ferrouillat, rapport cité. — Annexe à la séance de la Constituante, du 19 février 1849.

coller des timbres-poste ordinaires, et reçus comme argent par tous ses préposés, la rendant tout à fait superflue. — En revanche, le chiffre fixé comme limite extrême des versements annuels pour une même personne, 1.000 francs, est sensiblement trop élevé. En s'arrêtant à cette quotité, on a voulu, dit-on, laisser aux ouvriers ayant commencé par verser des sommes modiques la possibilité d'augmenter leur retraite par des apports plus importants, s'ils arrivent à devenir contre-maîtres ou petits patrons, et d'autre part, leur donner la faculté, au cas où ils auraient d'abord préféré placer leurs économies à la Caisse d'épargne, de se constituer tout de même dans la suite une pension de vieillesse, par le transfert de celles-ci à la Caisse des retraites. Tout entrant dans ces vues, l'exagération néanmoins est évidente. L'Etat a mieux à faire, en effet, que de prêter sa garantie, accepter des responsabilités, faire des frais, pour quiconque peut mettre en réserve mille francs en un an. Si on comprend, à la rigueur, qu'il intervienne, comme on disait en 1848, « dans l'intérêt de ceux qui n'ont ni assez de ressources, ni assez de loisirs, ni assez d'expérience pour chercher des placements avantageux et sûrs », on ne saurait admettre qu'il s'établisse l'assureur des gens aisés, des petits rentiers, les faisant bénéficier de tous les frais d'administration, dont il supporte seul la charge, et créant ainsi pour l'initiative privée une concurrence fatale, sans raison ni motif. Or, mille francs c'est déjà de l'épargne accumulée, un capital formé. C'est, en tout cas, beaucoup plus que ne saurait annuellement mettre de côté, sur le produit de son travail, un ouvrier, un artisan, un petit employé, c'est-à-dire ceux qui précisément méritent par leur faible pouvoir d'économie d'attirer spécialement l'attention et la protection de l'Etat. Ce chiffre peut donc encore à de certains moments favo-

riser la spéculation, et entraîner l'institution hors de sa conception première, dont elle ne devrait jamais s'écarter.

Le maximum de rente inscriptible sur la même tête limité seulement à 1.200 francs soulève le même reproche. Une institution d'Etat ne semble pas nécessaire au célibataire qui peut se constituer de telles rentes, au ménage qui peut en acquérir le double. Que l'Etat, en présence d'efforts faits par les salariés pour assurer le pain de leurs vieux jours, cherche à leur venir en aide et fasse des sacrifices, cela se conçoit et se défend : mais où son intervention ne se justifie plus, c'est dès que leur existence est garantie, dès que l'indispensable à la vie cesse de leur faire défaut. Le maximum de la rente viagère pouvant être acquise ne devrait donc pas dépasser le montant d'une pension alimentaire, et on ne saurait reconnaître ce caractère à la somme ci-dessus rapportée, si bien que les Chambres elles-mêmes ne l'ont déclaré incessible et insaisissable que jusqu'à concurrence de 360 francs.

C'est sans restriction, au contraire, qu'il faut louer le législateur de 1886 d'avoir laissé au Président de la République le soin de fixer chaque année par décret, au mois de décembre, en tenant compte du taux moyen des placements de fonds en rentes sur l'Etat effectués par la Caisse des retraites pendant l'année, le taux servant l'année suivante au calcul des pensions. Sans doute, un pareil système n'est pas sans inconvénient à raison de l'incertitude dans laquelle il plonge les déposants sur l'effort à faire pour obtenir une pension déterminée. Il n'en est pas moins vrai cependant que la règle nouvelle est la condition essentielle de l'équilibre financier de la Caisse, en donnant à ses tarifs une flexibilité qui lui eût évité, si elle avait existé dès l'origine, les pertes considérables qu'elle a eu à supporter du fait de l'afflux des sommes qui lui ont été déposées chaque fois

qu'elle a servi un intérêt supérieur au revenu des fonds publics. Une simple réduction de son taux de capitalisation, laissant subsister pour l'avenir un chiffre ferme, n'eût été qu'une mesure insuffisante et d'une portée momentanée en présence de l'abaissement continu du loyer de l'argent. La réforme à opérer devait être plus radicale et plus profonde, et c'est très heureusement pour le sort même de l'institution que sa vraie formule, maintes fois indiquée par l'administration, a fini par être adoptée et appliquée.

Une autre excellente innovation, consacrée par la loi de 1886, est la substitution à l'emploi de la table de mortalité de Déparcieux, dans la détermination des pensions, d'une nouvelle table basée sur les observations fournies par le personnel même de la Caisse. La première avait été dressée, en 1746, d'après les listes mortuaires des individus intéressés dans les tontines, de 1689 à 1696. Quand on songea à l'utiliser, en 1850, elle reposait donc sur des données déjà vieilles de plus de cent cinquante ans, et on s'accordait généralement à reconnaître qu'elle accusait une longévité exagérée (1). Aussi le texte de l'article 14 de la loi organique de la Caisse des retraites mentionnait-il expressément qu'elle ne serait employée qu'à titre provisoire, et dans la pensée du Parlement devait-elle être refondue dès que l'ancienneté de l'institution et le nombre de ses déposants offriraient des éléments d'observation suffisants. A différentes reprises, notamment en 1862 et en

(1) Le Comité du Travail de l'Assemblée constituante, et après lui la Commission de l'Assemblée nationale de 1849, avaient proposé d'adopter une moyenne entre la table de Déparcieux et celle de Duvillard, dans laquelle les indications de la seconde, qui présente une mortalité trop rapide, auraient contrebalancé celles de la première, qui présentait une mortalité alors supposée trop lente.

1872, des tentatives furent faites en ce sens, mais n'aboutirent pas. Cependant, des travaux spéciaux exécutés vers 1880, à l'effet d'établir la comparaison des extinctions probables avec les extinctions réelles survenues dans le personnel des rentiers, de 1851 à 1877, démontrèrent jusqu'à l'évidence que le tarif de la Caisse des retraites était défectueux au point de vue de la mortalité, et qu'il était urgent de donner satisfaction au vœu exprimé par le législateur de 1850, en substituant à un document plus que séculaire une table spéciale à cette institution. C'est pour tenir compte de cette nécessité, qu'elle entreprit alors elle-même, à l'aide des nombreux documents que les recherches auxquelles elle venait de se livrer avaient accumulés entre ses mains, une série d'études destinées à déterminer la loi de mortalité applicable à ses déposants. Elles n'étaient pas complètement terminées quand la loi du 20 juillet 1886 fut votée ; mais, peu après, un décret du 21 décembre 1887 vint en mettre en vigueur les résultats, tous déduits des opérations dûment constatées de la Caisse. Un seul exemple montrera l'utilité du changement opéré. Tandis que la table nouvelle indique 716 survivants à cinquante ans, sur un millier de déposants âgés de trois ans, celle de Déparcieux n'en mentionne que 581, c'est-à dire 135 en moins, soit donc cent trente-cinq pensions que l'institution, en pareille hypothèse, avait à servir en dehors de toutes ses prévisions (1). Les écarts

(1) « L'examen de la nouvelle table de mortalité donne lieu à une observation du plus haut intérêt. Cette table, qui s'appuie sur des faits contemporains recueillis presque exclusivement parmi les travailleurs, accuse, en effet, une mortalité plus lente que celle observée par Déparcieux sur un groupe de têtes choisies, petits rentiers ou bourgeois aisés pour la plupart, nés dans la seconde moitié du XVIIe siècle, et placés dans ces conditions moyennes qui sont les plus favorables à la prolon-

qu'elles présentent au point de vue de la longévité des pensionnaires, sont non moins considérables. Ce manque d'exactitude d'une des bases des tarifs ne pouvait que contribuer, dans de larges proportions, à agrandir le déficit déjà causé par l'élévation du taux accordé par la Caisse à ses déposants au-delà de celui qu'elle retirait personnellement de ses placements, et la réorganisation de son service eût vraiment été trop imparfaite si on ne s'était préoccupé dès lors d'y remédier.

Fort sagement, encore, la limite extrême de l'entrée en jouissance de la pension, primitivement fixée à 60 ans, a été reculée. L'expérience, en effet, démontre, d'une part, que la vieillesse et l'épuisement des forces sont souvent loin de correspondre à cet âge, et, d'autre part, que le montant de la retraite augmente rapidement quand le moment de son ouverture est assez éloigné. C'est donc avec raison que cette limite a été retardée jusqu'à 65 ans, avec faculté pour tout ayant-droit à une rente viagère qui a choisi pour son entrée en jouissance un âge inférieur à celui-ci, de la reporter, dans le trimestre qui précède la liquidation de la pension, à une autre année d'âge accomplie, sans que, en aucun cas, la rente augmentée d'après les tarifs en vigueur puisse excéder 1.200 francs. Cette décision a été inspirée par une conception très exacte de la retraite, dont la vraie nature est de remplacer le salaire, supprimé par l'impossibilité où le vieillard se trouve de se livrer au travail. La faire débuter avant cet instant précis, est par conséquent la détourner de sa destination véritable, au détriment même de ceux qui

---

gation de la vie. Il est donc permis d'en conclure que la durée de la vie humaine est aujourd'hui plus longue parmi les classes laborieuses, celles qui demandent au travail manuel des ressources le plus souvent aléatoires et restreintes, qu'elle ne l'était, il y a deux siècles, parmi les classes privilégiées. » *Revue des Institutions de prévoyance.* Mars 1889.

sont appelés à en jouir, car l'anticipation de sa délivrance ne s'obtient jamais qu'aux dépens du chiffre de la pension servie.

Exceptionnellement, cependant, la loi nouvelle, comme celle de 1850, a dû admettre une liquidation prématurée, dans le cas de blessures graves ou d'infirmités précoces régulièrement constatées et entraînant incapacité absolue de travail. Mais ici encore un progrès est réalisé. Sous l'empire de l'ancienne législation, la retraite anticipée ne se calculait qu'en proportion des versements effectués par son titulaire, et il en résultait toujours un abaissement du montant de la rente à laquelle le déposant aurait eu droit s'il fût demeuré valide, et eût pu continuer ses dépôts jusqu'à l'époque de son ouverture normale. Cette réduction imposée au malheureux au moment où il est condamné à l'inaction, et où il lui est désormais impossible de gagner sa vie, a paru excessive au législateur de 1886. Il a jugé que s'il est des situations en faveur desquelles l'intervention bienveillante et les subventions de l'Etat pouvaient être réclamées, nul ne contesterait que celle-là ne fût du nombre; et, en conséquence, il a apporté un tempérament à la rigueur des premières dispositions légales régissant la Caisse, en décidant que les pensions ainsi ouvertes avant l'heure pourraient être bonifiées à l'aide d'un crédit inscrit chaque année au budget du ministère de l'Intérieur, sans que le montant des pensions bonifiées puisse d'ailleurs excéder jamais le triple du produit de la liquidation, ni dépasser un maximum de trois cent soixante francs, bonification comprise. C'est là une mesure humaine et généreuse, accordant aux plus malheureux des déposants des avantages fort appréciables, qu'explique et justifie très bien leur état.

Enfin, sous une série de prescriptions, apparait, en dernier lieu, son désir de répandre parmi le public la connaissance de

la Caisse des retraites, de faciliter son accès, d'assurer le recrutement de sa clientèle, ce dont la loi de 1850 ne se préoccupait pas assez. Dans ce sens, il ordonne l'affichage dans toutes les mairies, écoles publiques, bureaux de poste et des comptables directs du Trésor, d'une instruction relatant son fonctionnement et mettant en lumière ses avantages; il ouvre aux dépôts les guichets des receveurs des postes et des percepteurs; il permet aux mineurs âgés de seize ans d'opérer des versements sans qu'ils aient besoin d'aucune autorisation, et aux femmes mariées, quel que soit leur régime matrimonial, d'agir de même, sans l'assistance de leur mari; tout autant de détails qui ne peuvent certainement avoir qu'une heureuse influence sur le développement et l'extension de cet établissement.

En résumé, et malgré ses imperfections, la loi du 20 juillet 1886 constitue donc une notable amélioration sur sa législation antérieure. Elle complète, au point de vue financier, l'œuvre commencée par la loi du 29 janvier 1884, et sauvegarde les intérêts de tous les contribuables en écartant pour l'Etat, le plus possible, les chances de perte. Elle consacre une disposition vraiment démocratique en facilitant le versement des sommes les plus minimes, et ouvre, de la sorte, la plus vaste carrière à l'esprit de prévoyance. Elle permet de rendre moins précaire la condition des invalides du travail. Elle donne plus d'élasticité aux opérations de la Caisse, dont les fonds pourront être désormais employés, non-seulement en rentes sur l'Etat, mais en valeurs du Trésor, ou même, sur la proposition de sa Commission supérieure de surveillance, et avec l'autorisation du ministre des Finances, soit en valeurs garanties par le Trésor, soit en obligations départementales et communales. Telle quelle, en un mot, elle fait de cette dernière une institution des plus solidement et sérieu-

sement organisées, et capable de rendre à la classe ouvrière les plus grands services dans la lutte contre la misère. Reste à savoir si, en fait, celle-ci a su en tirer tout le parti souhaitable et attendu.

Si on envisage seulement dans son ensemble le nombre des adhérents chaque année à la Caisse, il n'y a assurément pas lieu de formuler de plaintes. Les rapports qui rendent compte tous les ans de ses opérations signalent, en effet,

en 1891	:	44.479	dépôts nouveaux.
1892	:	35.786	id.
1893	:	59.523	id.
1894	:	44.829	id.

Ces chiffres sont considérables, surtout si on considère que, par décret du 29 décembre 1891, l'intérêt dont il est tenu compte dans les tarifs, jusqu'alors maintenu à 4 p. 0/0, étant abaissé à 3 1/2 p. 0/0, on pouvait légitimement craindre que cette mesure, en rendant un plus grand effort nécessaire pour l'obtention d'une même retraite, eût pour répercussion d'effrayer et d'arrêter beaucoup de bonnes volontés. Heureusement il n'en n'a rien été, sauf peut-être au cours de l'année qui l'a immédiatement suivie, sans que la diminution constatée durant cet exercice lui soit même cependant entièrement imputable.

Mais si, au lieu de s'en tenir à cette seule indication, on examine ensuite la départition des nouveaux comptes, on voit, tout d'abord, que, parmi eux, un nombre important ne provient pas de l'épargne ouvrière. La statistique des nouveaux déposants, suivant leur classification professionnelle, fournie par les comptes-rendus de la Caisse, ne permet, à cet égard, aucune contestation. Puis, si on recherche comment se sont opérées les affiliations constatées dans le monde du travail, on s'aperçoit que le plus souvent elles

n'ont exigé, de la part des intéressés, aucune manifestation de volonté personnelle, et ne sont que la conséquence de la décision de certains patrons qui ont trouvé, en amenant leur personnel à cette institution, un moyen commode de se décharger du fardeau et du souci d'assurer eux-mêmes des pensions de vieillesse.

On est donc bien contraint d'avouer que la Caisse nationale des retraites n'a pas rencontré, de la part du public auquel elle était spécialement destinée, le crédit et la faveur qu'elle méritait. Elle n'a su susciter aucun élan, déterminer aucun mouvement entraînant vers elle les classes populaires; elle n'a su créer dans les masses aucun courant d'opinion capable de lui gagner directement des adhérents, et aboutissant, dès lors, à répandre et à propager la notion et l'usage de la prévoyance; et en réalité, le but de ses fondateurs serait à peu près entièrement manqué, si, au moyen des versements collectifs auxquels il vient d'être fait allusion, elle n'arrivait encore à rallier auprès d'elle un certain nombre de travailleurs. En 1893, elle avait de la sorte ouvert des comptes à 143.388 agents des chemins de fer et 53.849 ouvriers et employés des mines, de la métallurgie, et de diverses autres industries. Ce sont là, évidemment, à un point de vue relatif, des résultats dont la valeur ne saurait être contestée, mais combien loin de répondre aux inspirations et aux espérances qui, en 1850, présidaient à sa création!

CHAPITRE II

Des Retraites servies par les Sociétés de Secours mutuels

Réalisant déjà l'assurance contre la maladie au profit de nombreux travailleurs, de bonne heure les Sociétés de secours mutuels eurent l'idée d'étendre leur action, et de protéger aussi leurs participants contre les suites de cette maladie incurable à laquelle n'échappent pas ceux que la mort a épargnés, et qui est la débilité provenant de la longue accumulation des ans. C'est ainsi que dès la première moitié du siècle, alors qu'elles ne sont guère encore composées que de sociétaires jeunes, que leurs dépenses sont dès lors restreintes, et qu'il en résulte un prompt accroissement de leurs capitaux, on voit bon nombre d'entre elles promettre, avec une générosité malheureusement trop rarement exempte d'imprévoyance, des pensions viagères à leur adhérents parvenus à un âge déterminé. Sans souci ni préoccupation de l'avenir, elles se mettent à servir des retraites qu'elles ne font précéder d'aucun calcul pour savoir si leurs recettes s'équilibreront toujours avec leurs engagements, et font preuve d'une témérité excessive en une matière où la science minutieuse de l'actuaire doit au contraire tenir la première place, si on ne veut pas être acculé un jour à des impossibilités et à la faillite.

Aussi est-ce le sort auquel la plupart de celles qui s'étaient si audacieusement hasardées, ne purent, au bout d'un certain temps, échapper. Leurs frais de maladie, à l'origine très réduits, progressant vite au fur et à mesure que la moyenne d'âge de leurs sociétaires s'élevait, et absorbant peu à peu la totalité de leurs cotisations, l'augmentation de leurs réserves commença par se faire plus lente, puis finit par cesser complètement ; d'où, acquittées qu'elles étaient sur ces dernières, le paiement de leurs pensions devint dès lors pour elles un poids de plus en plus lourd. Celles des débuts durent être ramenées en premier lieu à un moindre chiffre ; on essaya ensuite de retarder l'époque fixée pour leur entrée en jouissance; rien n'y fit, et, malgré ces palliatifs, des catastrophes se produisirent entraînant des déceptions dont on devine aisément l'amertume.

Pour empêcher la propagation de pareils faits, la loi du 15 juillet 1850, créant à côté des Sociétés de secours simplement autorisées en vertu de l'article 291 du Code pénal une seconde variété d'associations mutuelles, les Sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique, prit une mesure radicale, et défendit à celles-ci de délivrer des rentes viagères. Auparavant, il est vrai, pour ne pas entraver le mouvement de prévoyance en faveur de la vieillesse qui, sous les imprudences commises, apparaissait et se dessinait nettement, le législateur avait eu soin d'offrir au public, par la loi du 18 juin de la même année, une Caisse gérée et garantie par l'Etat, où ses dépôts devaient fructifier en toute sûreté en vue de la constitution de retraites.

Loin de reproduire la même prohibition, le décret du 26 mars 1852, instituant une troisième catégorie de Sociétés de secours, les Sociétés approuvées, les autorisait au contraire expressément à accorder des pensions, à la

seule condition qu'elles aient un nombre suffisant de membres honoraires, dont la présence lui semblait, à raison de leurs versements constituant une source de revenus sans dépense correspondante, une garantie efficace de l'exécution des engagements pris. — Au fond, cette garantie n'était qu'apparente, et on ne devait pas tarder à s'en passer.

Tout en permettant, en effet, aux Sociétés approuvées de consentir des retraites, le décret de 1852 ne prévoyait leur formation qu'au moyen de dépôts effectués directement par elles à la Caisse nationale de la vieillesse, au nom de leurs adhérents, sur des livrets à eux personnels. On craignit bientôt que ce système ne donnât pas de résultats immédiats assez satisfaisants, et pour en obtenir de plus rapides, un nouveau mode de constitution de pensions fut organisé par le décret du 26 avril 1856, dont l'importance est capitale dans l'histoire des Sociétés de secours mutuels. En vertu de celui-ci, les Sociétés reconnues et approuvées sont autorisées, — sans condition, — à se faire ouvrir à la Caisse des dépôts et consignations, sous le nom de fonds commun de retraite, un compte spécial destiné à fournir des rentes viagères à leurs sociétaires âgés. Les éléments de ce compte sont : d'abord, les sommes que ces Sociétés veulent, sur leurs ressources, consacrer à cette fin, mais qui ne doivent provenir que de leurs exédents libres après qu'elles ont pourvu au paiement des frais et des indemnités de maladie; puis, les dons et legs qui leur sont faits avec cette désignation particulière; enfin, les subventions de l'Etat. L'article premier du décret disposait, à ce dernier point de vue, d'une somme de 200.000 francs, prélevée sur les intérêts disponibles de la dotation des Sociétés de secours mutuels, à répartir entre les Sociétés qui useraient de la faculté qui leur était concédée. Depuis, c'est la totalité des arrérages de cette dota-

tion qui est chaque année partagée entre elles, en proportion des versements qu'elles ont personnellement opérés l'année précédente à leur fonds de pensions, et, dans la pratique administrative, les bases de cette répartition, toujours les mêmes bien qu'elles ne soient déterminées que par l'usage, sont ainsi définies : toute Société qui a accru son fonds commun reçoit un quart du versement qu'elle y a effectué, un franc par membre participant, et un franc par membre participant âgé de plus de 55 ans. Le montant de cette allocation ne peut toutefois dépasser le montant de leur propre versement, ni excéder 3.000 francs si le nombre de leurs membres est inférieur à mille, ou encore être supérieur au chiffre de leurs adhérents multiplié par trois. Spécialement pour celles qui limitent leur fonctionnement à la délivrance de retraites, le maximun de la subvention est porté à 10.000 francs (1).

---

(1) Les exemples suivants, empruntés à l'ouvrage de M. Serrulaz, sur « Les Sociétés de secours mutuels et la question des retraites » montrent parfaitement le mécanisme des subventions.

	Versements	Nombre des Membres participants	Sociétaires âgés de plus de 55 ans	Allocations proportionnelles aux versements	Total des allocations	Réduction	Subventions accordées
1°	5.000 fr.	868	223	1.250 fr.	2.341 fr.	» fr.	2.341 fr.
2°	200 »	168	65	50	283	83	200
3°	10.000 »	542	225	2.250	3.257	257	3.000
4°	25.000 »	1.226	»	6.250	7.476	3.798	3.678
5°	20.000 »	2.820	162	5.000	7.982	»	7.982
6°	183.000 »	6.814	71	45.750	52.635	42.635	10.000

Le premier exemple est l'application toute simple de la règle donnée pour le calcul des subventions. Le chiffre de 2.431 francs est obtenu

En présence de l'augmentation incessante du nombre de Sociétés qui ont demandé et obtenu l'ouverture d'un fonds commun, les revenus de la dotation n'étant plus assez élevés pour maintenir sur ce pied l'octroi des subventions, les Chambres ont dû y suppléer par le vote, depuis quelques années, de crédits considérables, qui de 160.000 fr., en 1881, sont passés, au budget de 1894, à 775.000 francs.

Ainsi formées, les sommes portées à ce compte, à la différence de ce qui a lieu pour les fonds libres des Sociétés approuvées, déposés également à la Caisse des dépôts et consignations conformément à l'article 13 du décret du 26 mars 1852, ne peuvent plus être retirées ni en totalité, ni en partie, et subissent une affectation spéciale absolue, qui est la création, selon les statuts, de pensions viagères.

Il appartient à l'assemblée générale d'en fixer la quotité, et d'en choisir les bénéficiaires parmi les membres ayant au moins cinquante ans d'âge, et ayant acquitté la cotisation sociale pendant une durée minimum de dix ans.

---

par le quart des versements, auquel on a ajouté 1 franc par membre participant, plus 1 franc par membre participant âgé de plus de cinquante-cinq ans. Et comme le total ainsi formé ne dépasse pas le chiffre des versements, le chiffre maximum de 3.000 francs, ou le nombre des membres participants multiplié par trois, il n'est soumis à aucune réduction.

Dans le deuxième exemple, il y a lieu à réduction, parce que la subvention ne peut être supérieure aux versements effectués par la Société elle-même.

Dans le troisième, parce que la subvention ne peut excéder 3.000 francs.

Dans le quatrième et le cinquième, le calcul de la subvention se fait de la façon la plus favorable, c'est-à-dire sur le nombre des participants multiplié par trois.

Dans le sixième, enfin, l'hypothèse admise est celle d'une Société ne faisant absolument que des opérations de retraite.

Ces propositions sont ensuite transmises au ministère de l'Intérieur, pour être examinées par la Commission supérieure d'encouragement et de surveillance des Sociétés de secours mutuels. Si elles reçoivent son approbation, la somme nécessaire d'après les tarifs de la Caisse nationale des retraites pour la constitution des pensions votées est alors empruntée au fonds commun des Sociétés, et versée à ladite Caisse qui demeure, dès ce moment, chargée d'assurer le paiement des annuités nées de ce transfert. A leur extinction, leur capital constitutif fait retour au fonds commun, pour servir à nouveau et indéfiniment à la création de pensions nouvelles. A vrai dire, l'article 4 du décret de 1856 ne frappe d'inaliénabilité que la portion du fonds de retraite provenant des subventions de l'Etat, laissant, pour le surplus, les associations mutuelles libres d'en disposer, à leur gré, à capital perdu ou réservé. Mais à défaut de texte leur en imposant l'obligation, il est constant parmi elles de faire réserve à leur profit des entiers capitaux employés à donner naissance aux rentes qu'elles distribuent.

Quelque opinion qu'on ait sur les avantages et les inconvénients du fonds commun, un point incontestable est que, par l'appât des subventions auxquelles il donne droit, il a entraîné beaucoup de Sociétés à demander l'approbation, et a contribué à développer parmi les mutualistes le goût de l'assurance contre la vieillesse. Mais ce côté heureux de cette institution mis à part, sa pratique, telle qu'elle résulte du décret du 26 avril 1856, a été, à notre avis, et ne peut-être qu'absolument néfaste. Elle méconnaît un double principe essentiel pour qu'un service de retraites ait une marche régulière, à savoir, qu'il soit alimenté par des ressources certaines, et que ces ressources soient rigoureusement calculées par rapport aux engagements auxquels il s'agit de faire

face. D'où, dès à présent, elle a conduit à une faillite partielle une proportion considérable de Sociétés, qui voient leurs fonds s'épuiser sans qu'elles puissent satisfaire à toutes les demandes de pensions qui leur sont adressées dans les conditions prévues par leurs statuts, réservant un sort identique à toutes celles qui, dans la suite, l'adopteront sans y apporter de modification. L'utilisation actuelle du fonds commun est donc atteinte d'un vice rédhibitoire appelant impérieusement sa réforme, et ce n'est que par une complète ignorance des principes scientifiques de la matière, en dehors desquels il ne se prépare que désastres retentissants, qu'elle trouve malgré tout des défenseurs dans une fraction importante de la mutualité.

Enfin, ne pouvant user de ce mode d'élaboration de retraites, les Sociétés de secours qui n'ont jamais voulu sacrifier leur indépendance, et qui dès lors n'existent qu'en vertu de l'autorisation prévue par le Code pénal, en ont adopté de divers. Les unes, confiantes en elles-mêmes, se chargent d'assurer directement le payement des rentes qu'elles promettent. C'est là une façon d'agir dangereuse, nécessitant des calculs auxquels leurs membres sont en général peu préparés, et qu'on ne saurait recommander. D'autres, préfèrent ne pas prendre pour elles une telle responsabilité, et recourent pour l'établissement de pensions en faveur de leurs vieillards à la Caisse nationale des retraites. Elles ont alors, chaque année, à dégager, sur le montant global des cotisations qu'elles recueillent, la part afférente aux diverses éventualités contre lesquelles elles tendent à prémunir leurs adhérents. Puis, cette ventilation faite, la quotité représentant l'assurance-vieillesse est répartie entre tous les sociétaires, et la somme ainsi obtenue est ensuite versée au nom de chacun d'eux à la Caisse de l'Etat. D'autres, encore

servent purement et simplement d'intermédiaires entre leurs membres et cette institution, canalisant vers elle leur épargne, leur évitant les formalités de son dépôt, et remplissant ainsi un rôle extrêmement utile, sans danger ni complication pour elles d'aucune sorte.

Le problème de la vieillesse a donc trouvé, comme on voit, un écho véritable au sein de la mutualité, et, s'il en fallait une preuve indiscutable, elle résiderait dans ce fait, que, au 31 décembre 1894, 3.966 Sociétés approuvées possédaient à la Caisse des dépôts et consignations un fonds commun de retraites. Malheureusement, si c'est là un chiffre considérable en tant qu'il montre combien s'est généralisée parmi elles la préoccupation d'assurer le repos de leurs participants âgés, les résultats effectifs qu'elles ont obtenus sont bien médiocres et tout à fait insuffisants. Sur 32.705 pensions qu'elles ont servies, par exemple, en 1893, au moyen du fonds commun, 26.411 étaient inférieures à 100 francs, et 2.452 seulement supérieures à 150 francs. Leur moyenne s'élevait à 73 francs, sensiblement analogue à celle des années précédentes. Comment veut-on qu'avec de pareils arrérages un homme puisse subvenir même à ses plus élémentaires besoins !

A vrai dire, et à examiner les choses d'un peu près, il n'y a rien de très surprenant dans cette inefficacité de leur action. Il est en effet parfaitement établi aujourd'hui, que, si on ne fait pas reposer la constitution de pensions sur des recettes positives, on aboutit fatalement à se laisser remorquer par les évènements au lieu de les conduire. Or, le système actuel du fonds commun ne remplissant pas cette condition, c'est ce qui dès maintenant se produit pour la plupart des Sociétés mutuelles qui l'ont adopté. Dans la très grande majorité d'entre elles, les dépenses occasionnées par les maladies et les frais de gestion absor-

bent le total des cotisations des membres actifs. Restent alors, pour la formation de leur fonds de retraite, des rentrées éminemment aléatoires, telles que cotisations des membres honoraires, dons et legs, subventions, produits de fêtes, quêtes, etc., plus les quelques économies qu'elles parviennent de temps à autre à réaliser à grand'peine sur leur revenu annuellement assuré. Mais avec des capitaux si variables comment songer à délivrer de véritables rentes de de vieillesse, c'est-à-dire des annuités viagères fixes et suffisantes pour pourvoir, ou tout au moins sérieusement aider, à la subsistance d'un individu? Au début, évidemment, cela peut paraître facile, le fonds commun s'accroissant rapidement de tous les versements qu'il reçoit, et de ses propres intérêts qui se trouvent sans destination tant que la Société est trop jeune pour avoir à servir des pensions. Aussi quand les premiers participants arrivent en âge d'être retraités, comme ils sont encore peu nombreux, et que les sommes à ce destinées sont relativement abondantes, on est tout porté à se montrer généreux. Avec la même insouciance dont avaient fait preuve les premières Sociétés qui ont accordé des retraites, on fixe le taux des pensions à un chiffre élevé sans prendre garde que, dans la suite, le nombre des ayant-droits progressera plus vite que le montant des ressources disponibles, de telle sorte qu'un jour on est acculé à la même nécessité à laquelle elles se sont heurtées, soit de retarder l'entrée en jouissance des rentes promises, soit d'en réduire la quotité, ce qui est également déplorable, car, dans le premier cas, l'époque de leur ouverture cesse de correspondre avec le moment précis où, les forces du travailleur disparaissant, le salaire vient à lui faire défaut, et dans le second, le montant des annuités concédées est insensiblement ramené à une valeur qui n'est plus en rapport avec le

but poursuivi. Une telle alternative condamne énergiquement la méthode qui l'engendre, et fait en conséquence un devoir strict d'y renoncer.

Qu'on ne se retranche pas, d'ailleurs, pour défendre le fonds commun, derrière l'importance des sommes que les Sociétés approuvées sont par ce moyen parvenues à réunir, et qu'elles ne considèrent que comme l'embryon de celles devant étayer plus tard leur réseau très agrandi de pensions. Elles atteignaient, au 31 décembre 1894, un total de 109.333.000 fr., et si envisagé dans sa masse, c'est là sans conteste un capital puissant, le mirage qu'il peut créer disparaît dès qu'on le compare à l'ensemble des droits auxquels il sert de garantie. « Parce que le fonds de retraite de la Société à laquelle ils appartiennent est riche de quelques dizaines, même de quelques centaines de mille francs, écrit M. Fontaine (1), les membres participants s'imaginent qu'ils ont une fortune considérable, et qu'il ne leur est pas nécessaire de tendre plus énergiquement les efforts qu'ils font dans le but d'assurer leurs vieux jours. Ils penseraient autrement si la Société établissait la part de chacun dans l'avoir social, en tenant compte, soit du nombre des années de participation seulement, soit de l'âge d'admission, des chances de survie favorables courues depuis ce moment, et de la part moyenne de chacun dans les versements périodiques au fonds de retraite ». Or, ce qui est vrai pour chaque Société en particulier est aussi vrai pour leur ensemble. Il ne faut donc pas s'exagérer la portée de ce chiffre de 109 millions, que certains mêmes, et non sans de sérieux motifs, quelque imposant qu'il soit, croient au-dessous des engagements qu'il cautionne. Ainsi, alors que, à la date du 31 décembre 1888, la

(1) Rapport fait au nom du Jury de l'Exposition internationale de 1889, op. cit. p. 96.

réserve moyenne, pour chaque franc de rente inscrite ou à inscrire ultérieurement, était, à la Caisse nationale des retraites, de 6 fr. 76, la garantie totale par franc de la pension moyenne de 73 fr. 23 accordée cette année-là par les Sociétés approuvées, et espérée pour les années suivantes, était seulement de 4 fr. 70, soit presque un tiers en moins (1). Cela ne semble-t-il pas donner raison à ceux qui, comme M. P. de Laffitte, craignent que ces Sociétés ne soient en déficit, ou comme M. Cheysson, se demandent si l'imprévoyance ne s'est pas introduite dans les Sociétés de prévoyance ?

Au surplus, pourquoi thésauriser pour des générations qui auront toujours des facilités correspondantes, et ne vaut-il pas mieux commencer par soulager aussi complètement que possible les misères présentes, avant de songer à améliorer le sort de travailleurs qui puiseront peut-être, dans des conditions d'existence plus faciles, un bien-être inconnu de ceux de nos jours ? Sans aller jusqu'à escompter une élévation des salaires, on peut tout au moins attendre beaucoup de la coopération qui, pour n'avoir encore donné en France que d'insignifiants résultats, n'en est pas moins un puissant agent de progrès au sein des classes ouvrières. En supposant donc, comme on peut l'espérer, que celles-ci deviennent moins besoigneuses, n'aurait-il vraiment pas mieux valu que les énormes capitaux amassés qu'on laisse dans l'avenir entrevoir fussent employés à rendre moins précaire la situation de ceux sur qui ils auront été prélevés, qu'à venir en aide à des gens qui, en fait, seront moins intéressants ?

Même en dehors de cette hypothèse, n'est-il pas juste de remarquer, à l'égard des rentes de plus en plus fortes qu'on compte obtenir par l'accroissement inces-

---

Voir également le rapport de M. Fontaine, p. 77.

sant du fonds commun, que, concédées à des individus qui ne les acquerraient qu'en raison des sacrifices consentis par leurs prédécesseurs, ayant eu le mérite de ne vouloir toucher qu'une pension plus faible pour que son capital faisant à leur décès retour à la Société, la rendit plus prospère ce serait non plus encourager la prévoyance, mais faire la charité, c'est-à-dire détourner la mutualité de son véritable but? Ne serait-ce pas aussi ouvrir la porte à la spéculation? Il est certain que lorsqu'il suffira de compter au nombre des adhérents d'une Société de secours pour, après une durée quelconque de sociétariat, avoir droit à une retraite à un taux d'intérêt qu'aucun placement sur le marché financier ne pourra offrir, déviées de leur destination première, celles-ci deviendront vite la proie des capitalistes. Elles seront rapidement envahies par les rentiers, qui, dans leurs rangs, iront prendre place à côté des ouvriers, artisans, employés, pour qui et par qui le plus souvent elles ont été fondées, attirés non certes par le point de vue moral et fraternel de ces institutions, ni par le désir de se ménager pour leurs vieux jours des ressources dont ils pourraient se passer, mais tentés par le profit excessif à retirer, en tant que retraités, des versements à opérer comme membres actifs. Si bien que, en fin de compte, les économies des générations précédentes, correspondant pour elles à une diminution des avantages qu'elles auraient pu se procurer, n'auront été réalisées, pour une large partie, qu'en faveur de gens n'appelant nullement, par leur situation, les privations qu'elles se seront imposées, aumône des petits et des travailleurs à plus riches et plus fortunés qu'eux.

Les associations mutuelles qui veulent sérieusement servir des rentes de vieillesse doivent donc renoncer à l'usage tel qu'il est aujourd'hui pratiqué du fonds commun,

et exiger de leurs participants le versement de cotisations spéciales en vue de leur constitution. Il n'y a pas d'autre moyen pour elles de délivrer avec certitude, à époque fixe, des pensions utiles, et toute promesse de retraite faite en dehors de l'observation de cette règle est illusoire et trompeuse. Tant qu'elles ne s'y conformeront pas, leurs adhérents ne seront jamais, par conséquent, suivant la très heureuse expression de M. Léon Say (1), que des « candidats à pension » qui réussiront dans leur candidature s'il y a des fonds vacants de pensionnés, ou qui, en cas contraire, devront attendre que par décès des vides se produisent, pour, à leur tour, être nantis des droits ouverts à leur profit. L'expérience du passé ne permet plus à ce sujet ni doute, ni contestation.

Du reste, rien n'empêche qu'avec leurs ressources extraordinaires ces associations ne cherchent encore à assister ceux de leurs membres frappés d'incapacité de travail à raison de leur âge avancé. Parallèlement à la rente provenant pour eux de leurs versements spécialisés, c'est ainsi, par exemple, qu'elles pourraient très bien leur octroyer des pensions éventuelles, en leur répartissant chaque année, par égale part, tout ou partie des libéralités périodiques dont elles bénéficient, et elles parviendraient même à régulariser en quelque sorte le cours de ces pensions, en prélevant tous les ans sur ces libéralités, avant tout partage, une certaine quotité destinée à constituer un fonds de réserve pour parer à leurs fluctuations possibles. Ce supplément de rente, tout en laissant aux retraités, dans une large mesure, le mérite de l'élaboration de leur retraite, parachèverait l'œuvre de prévoyance qu'ils auraient couragement entre-

(1) Rapport au Sénat, *Journal Officiel*, doc. parl. 1886, p. 84.

prise, et serait comme la récompense de leur persévérance et de leurs efforts.

Malgré qu'elle ait été souvent représentée dans des travaux techniques comme la seule rationnelle et scientifique, telle n'est pas cependant l'organisation du système des retraites dans les Sociétés de secours mutuels admise par la loi du 1er avril 1898, qui, après bien des vicissitudes, est venue réformer la législation vieillie et démodée de ces Sociétés. On ne saurait que le regretter vivement, car, faute d'avoir nettement dégagé les deux éléments de recettes qui entrent dans la composition de leur fonds commun de pensions, l'un provenant des cotisations des participants, et dès lors de produit certain, l'autre résultant des cotisations des membres honoraires, des dons, legs, subventions, qu'elle reçoivent, et dès lors variable, le législateur n'a abouti dans la réglementation de ce service qu'à des dispositions peu efficaces, quand elles ne sont pas impraticables, et loin de répondre par suite aux améliorations qu'on attendait.

S'il stipule d'abord, il est vrai, dans le but éminemment louable de ramener les Sociétés mutuelles à la pratique correcte de l'assurance, que l'approbation leur sera dorénavant refusée si elles ne prévoient pas dans leurs statuts « des recettes proportionnées aux dépenses, pour la constitution des retraites garanties ou des assurances en cas de vie, de décès ou d'accident », cette décision n'en demeure pas moins insuffisante, en ce que, pour obtenir cette même approbation sans être tenu le moins du monde d'édifier aucun équilibre, elles n'auront qu'à délivrer des retraites non garanties. Des Sociétés approuvées pourront donc continuer à servir des rentes viagères au hasard des événements, et l'intention de la loi restera en réalité sans effet tant qu'il ne leur plaira pas de s'y conformer.

En revanche, une innovation heureuse consiste dans l'autorisation qui leur est donnée d'établir des pensions sur livret individuel, à l'aide soit de la Caisse nationale des retraites, soit de caisses autonomes, dont la création va permettre d'échapper aux graves inconvénients qu'offrait jusqu'ici la réalisation, par une même association, d'opérations aussi dissemblables que la concession de secours temporaires en cas de la maladie et d'annuités viagères à partir d'un âge déterminé. Tandis que les premières, en effet, ne sauraient être convenablement accomplies qu e par des sociétés restreintes, seules capables d'organiser la surveillance incessante indispensable en l'espèce pour éviter des abus, les secondes, au contraire, demandent des sociétés nombreuses et un peu hétérogènes, pour que les coups du hasard ne viennent pas modifier profondément les prévisions de la statistique. D'où, à l'encontre de l'usage courant actuel, leur disjonction s'impose le plus possible, ce qui est rendu désormais aisé par la double faculté accordée par la loi nouvelle aux Sociétés de secours de se grouper en Unions, et de servir des retraites sur livret individuel par l'intermédiaire de caisses autonomes, faculté qui laisse toute facilité aux petites Sociétés locales ou professionnelles pour fonder, en se syndiquant, des caisses fédératives chargées de ce dernier service au profit des participants des Sociétés réunies, pendant qu'elles borneraient sagement leur rôle, individuellement, à la distribution d'indemnités de maladie et de frais médicaux et pharmaceutiques.

Mais où la critique peut largement s'exercer, c'est à propos des pensions constituées par les Sociétés approuvées au moyen du fonds commun. Il est ainsi extrêmement déplorable, par exemple, que ce fonds puisse être appelé à fournir des pensions définitives, quand, d'autre part, il est laissé à

l'appréciation des Sociétés d'en déterminer la composition, et d'y faire entrer « en totalité ou en partie, les subventions de l'Etat, les dons et legs, les cotisations des membres honoraires et les autres ressources disponibles ». On ne conçoit pas, en vérité, pareille impéritie du législateur, qui ouvre par là même la porte à tous les anciens abus sans souci des déconvenues qu'ils doivent logiquement entraîner, alors cependant que les avertissements ne lui ont pas manqué, et que tous les actuaires qui se sont occupés des retraites délivrées par les Sociétés de secours mutuels sont unanimes à déclarer qu'avec leurs ressources extraordinaires, aliénables ou non, peu importe, ces Sociétés ne peuvent accorder sans danger que des allocations annuelles, et que des retraites fixes et déterminées ne sauraient être fondées que sur leurs ressources absolument assurées.

De même, ce n'est que par une méconnaissance complète d'une distinction capitale qu'il frappe en bloc d'inaliénabilité tout le fonds commun. On vient de voir que ce fonds peut provenir de deux sources tout à fait distinctes, les cotisations des membres participants, et les dons de diverses natures, celles-là créant seules un droit à pension en faveur des sociétaires, alors que ceux-ci ne sont que le produit de libéralités faites autant, et le plus souvent même plutôt, à la Société, personne morale, qu'à des individualités précises. Dès lors, si on comprend que la portion du fonds commun engendrée par ces dernières puisse être rendue inaliénable, pour que son revenu profite indéfiniment aux adhérents successifs, il ne saurait toutefois en être de même à l'égard de la portion engendrée par les cotisations, qui, elle, n'est somme toute que la réserve de pensions dues. Les capitaux dont elle est formée ont une destination rigoureuse qu'il n'appartient pas au législateur de modifier, et pour

n'en n'avoir pas tenu compte, et avoir stipulé formellement qu'ils feront toujours retour à la Société, il s'ensuit qu'il inflige purement et simplement une perte à tous les futurs pensionnés, en empêchant qu'ils retirent de leurs versements leur maximum d'effets.

Enfin, quant à exiger des Sociétés qui promettent des retraites garanties à l'aide du fonds commun la production, tous les cinq ans au moins, de la situation de leurs engagements et de leurs ressources correspondantes, c'est demander l'impossible, car comment veut-on évaluer des ressources aléatoires, comme les cotisations des membres honoraires, les dons, legs, subventions, etc.? Une telle prescription est matériellement condamnée à rester lettre morte, et on ne s'explique même pas qu'elle ait pu être formulée. Non pas que l'idée ne soit excellente d'obliger les Sociétés mutuelles à fournir un bilan quinquennal: seulement encore faut-il qu'elles puissent trouver facilement des termes de comparaison, et c'est ce qui fait ici justement défaut. Ce qu'il importait, et ce à quoi eût dû veiller la loi nouvelle, c'est de rendre obligatoire de la part des Sociétés de secours, le calcul des réserves pour toutes les pensions gagées sur les cotisations de leurs participants, en leur laissant ensuite liberté entière pour la distribution de toutes leurs ressources extraordinaires. On eût vraiment pris alors une mesure sage et d'une portée pratique, au lieu d'une mesure illusoire et sans effet, résultant de l'oubli des principes mêmes sur lesquels doit reposer le fonctionnement d'un service de retraites, et de l'absence de séparation nette, dès le début, des éléments du fonds commun.

En un mot, pour conclure, on peut affirmer, en ce qui concerne la réforme du régime des pensions viagères servies par les Sociétés de secours mutuels, que la loi de 1898 n'a

pas su consacrer les données que les progrès de la technique des assurances lui fournissaient. Son utilité est dès lors considérablement diminuée, et il est dès à présent à souhaiter qu'elle soit bientôt retouchée, pour être portée, sur ce point, au même degré de perfection qu'on est heureux de constater qu'elle est arrivée à réaliser sur d'autres.

A côté des Sociétés de secours mutuels ordinaires, il s'est formé, dans ces dernières années, sous le nom de Sociétés civiles de retraites, un certain nombre d'institutions d'assurance contre la vieillesse opérant comme elles avec autorisation ou approbation, qui, par l'extension que quelques unes ont prise et leur tendance à se multiplier, méritent qu'on s'y arrête un instant. La plus importante, comme aussi la plus connue de ces associations, est la Société des Prévoyants de l'Avenir, fondée à Paris le 12 décembre 1880, et autorisée par le ministre de l'intérieur le 23 février 1881, dont l'organisation a, en quelque sorte, servi de type à toutes les autres, et dont l'étude va dès lors permettre d'aboutir à des conclusions d'une application à peu près générales.

Ses statuts peuvent se résumer dans l'unique et très simple disposition suivante : Tous les sociétaires ayant pendant vingt ans acquitté une cotisation mensuelle de un franc auront droit, dès cet instant, au partage, par égales parts, des intérêts annuels de l'avoir social, qui, lui, reste inaliénable.

Sur ces bases, cette Société avait déjà réunie, au 30 avril 1897, 219.005 adhérents divisés en 1.210 sections réparties dans toute la France, et son capital s'élevait à près de 20 millions, témoignant par là de son extraordinaire crédit auprès des masses. Que vaut, au fond, l'opération proposée, et justifie-t-elle véritablement la faveur dont momentanément elle jouit ?

Or, pour peu qu'on réfléchisse, on est tout de suite frappé

de l'inégalité de traitement réservée aux Prévoyants, sous l'apparente égalité qui, à première vue, semble leur être rigoureusement impartie. Dans toute Compagnie d'assurances, en effet, l'égalité dans les primes et dans les pensions en suppose une troisième, qui est l'égalité dans les risques courus, ou, en se plaçant non plus au regard de l'assuré mais de l'assureur, dans les charges qui lui incombent. Pareille concordance se retrouve-t-elle ici? On est bien contraint de reconnaître que non, puisque, si après le versement d'une même cotisation totale, les co-sociétaires prennent part à la distribution de mêmes dividendes, c'est toujours après un temps de sociétariat identique pour tous que s'ouvre, quel qu'ait été leur âge à l'entrée, le droit à cette participation, quand cependant, suivant cet âge, la chance d'abord de vivre assez longtemps pour arriver jusqu'au moment de cette ouverture, puis les chances de survie, c'est-à-dire de jouissance, et par conséquent, en résumé, les charges incombant à la Société du chef de chacun de ses membres, sont très variables. D'où on est forcément amené à conclure à une situation privilégiée pour certains d'entre eux, au détriment des autres, étant donné, d'autre part, que les seules ressources de la Société consistent dans les cotisations de ses participants.

Cette différence de situation se démontre du reste mathématiquement en étudiant sa marche probable. La venue au partage des intérêts de l'avoir social ne pouvant avoir lieu qu'après vingt ans de versements, ne pourront par conséquent prendre part à la première répartition, qui aura lieu en 1901, que ses fondateurs et ses adhérents de la première année. Ils étaient au total 757, sur lesquels, d'après la table de mortalité des 20 Compagnies anglaises, il n'en survivra plus à ce moment que 612 : voilà le nombre des parties prenantes. Quelle sera maintenant la quotité à répar-

tir? En tenant compte du recrutement réel de la Société pendant les sept premiers exercices de son fonctionnement, et ensuite d'un recrutement supposé de 20.000 membres par an (inférieur en réalité, jusqu'à présent, d'un peu plus de 3.000 au nombre moyen véritable), les sommes qu'elle aura assemblées, à la même époque, dépasseront 37 millions. A 4 p. 0/0, leur revenu s'élèvera exactement à 1.482.000 francs; soit un dividende, pour chacune des 612 personnes entre lesquelles cette annuité sera divisée, de 2.422 francs. Un tel profit, obtenu avec 240 fr. versés en vingt ans, n'est-il pas déjà un sûr indice d'une organisation défectueuse d'une société de retraite!

Aussi, dès le second partage, le nombre des parties prenantes augmentant bien plus vite proportionnellement que les sommes à partager, va-t-on assister à un abaissement rapide de ce chiffre, comme on peut s'en convaincre par le tableau suivant, qui indique les divers états par lesquels la Société est appelée à passer jusqu'à son centenaire.

Années (1)	Promotions annuelles (2)	Effectifs au 31 décembre (3)	Totaux des cotisations annuelles payées le 1er janvier. (4)	Intérêts composés jusqu'à la fin de 20me année. (5)	Avoir total en milliers de fr. (6)	Intérêts simples en milliers de fr. (7)	Nombre des pensionnés (8)	Dividendes Totaux (9)	Dividendes Cotisations retranchées (10)
			fr.	fr.					
(1881) 1re	757	757	9.000	10.700					
2	680	1.432	17.000	18.800					
3	2.530	3.769	45.000	46.200					
4	5.230	8.980	108.000	102.400					
5	6.100	15.008	180.000	157.100					
6	11.000	25.678	308.000	246.700					
7	19.000	45.000	540.000	295.300					
8	20.000	65.000	780.000	518.700					
9	id.	85.000	1.020.000	613.000					
(1890) 10	id.	104.000	1.248.000	672.700					
11	—	123.000	1.476.000*	708.500					
12	—	142.000	1.704.000	720.800					
13	—	161.000	1.932.000	711.000					
14	—	180.000	2.160.000	682.600					
15	—	198.000	2.376.000	629.600					
16	—	216.000	2.592.000	562.500					
17	—	234.000	2.808.000	477.400					
18	—	252.000	3.024.000	378.000					
19	—	269.000	3.228.000	264.700					
(1900) 20	—	286.000	3.432.000	137.300					
		Totaux.	28.987.000	8.054.000					
		Report.	8.054.000						
		Total...	37.041.000		mille fr.	mille fr.		fr.	fr.
20		mille			37.041	1.482			
(1901) 21	—	303			40.677	1.627	612	2.422	2.410
22	—	320			44.517	1.781	1.152	1.412	1.400
23	—	337			48.561	1.942	3.179	560	548
24	—	354			52.809	2.152	7.355	264	252
25	—	371			57.261	2.290	12.165	177	165
26	—	387			61.905	2.476	20.856	100	88
27	—	403			66.741	2.670	36.293	69	53
28	—	418			71.757	2.870	51.825	51	39
29	—	434			79.365	3.175	67.034	43	31
(1910) 30	—	449			84.753	3.390	81.647	39	27
31	—	464			90.321	3.613	—	35	23
32	—	478			96.057	3.843	—	33	21
33	—	492			101.961	4.078	—	31	19
34	—	506			108.033	4.321	—	29	17
35	—	519			114.261	4.570	152.000	28	16
36	—	532			120.645	4.826	—	28	16
37	—	545			127.185	5.087	—	27	15
38	—	557			133.869	5.355	—	27	15
39	—	569			140.697	5.628	—	26	14
(1920) 40	—	580			147.657	5.906	213.000	26	14
45	—	629			184.245	7.369	262.000	28	16
(1930) 50	—	665			223.305	8.932	298.000	30	18
55	—	688			264.069	10.562	321.000	33	21
(1940) 60	—	699			305.760	12.230	332.000	37	25
65	—	701			347.721	13.909	335.000	41	29
(1950) 70	—	703			389.721	14.789	336.000	44	32
75	—	id.			431.721	16.469	id.	49	37
(1960) 80	—	—			473.721	18.549	id.	55	43
85	—	—			515.721	19.829	—	59	47
(1970) 90	—	—			558.721	21.509	—	64	52
95	—	—			600.721	23.189	—	69	57
(1980) 100	—	—			642.721	24.869	—	74	62

Ce tableau a été dressé par M. Lafitte, Revue des Institutions de prévoyance, année 1888, p. 6 et 7.

Les pensionnés ne recevront plus, en 1902 que 1.400 fr. ; en 1903, que 548 fr. ; en 1904, que 252 fr. ; en 1905, que 165 fr. ; etc. ; mais les cinq premiers dividendes n'en auront pas moins rapporté aux premiers retraités un total de 4.775 francs, ce qui, eu égard au montant de leurs cotisations, est évidemment un bénéfice tellement exagéré, qu'il ne saurait avoir une cause légitime.

La preuve d'ailleurs en est facile. Le huitième partage annuel ne donnera plus effectivement que 39 fr., le neuvième que 31 fr., le dixième que 27 fr., le onzième que 23 fr., etc..., dividendes nets, c'est-à-dire, moins les 12 fr. dûs par les pensionnés comme par les candidats à pension, car les statuts spécifient que la jouissance de la retraite n'exempte pas du payement de la cotisation. Or, si un des sociétaires qui viendront recueillir ces dernières sommes, au lieu d'entrer chez les Prévoyants, avait acquitté la même cotisation annuelle de douze francs, sa vie durant et à capital aliéné conformément à leurs statuts, à une Compagnie d'assurances sur la vie, il aurait acquis au bout de vingt ans une rente ci-après déterminée d'après son âge lors de son premier versement.

AGES D'ENTRÉE	PENSIONS OBTENUES Jouissance aux âges supérieurs de 20 ans à ceux de la première colonne.	
	PENSION TOTALE	PENSION RÉDUITE de 12 francs
ans	francs	francs
15	36	24
20	38	26
25	41	29
30	44	32
35	50	38
40	59	47
45	74	62
50	100	88
55	150	138
60	292	280

D'où, en comparant ce tableau avec le tableau précédent, on s'aperçoit que, pour tout homme âgé de 30 ans, l'adhésion à la Société des Prévoyants de l'Avenir a été une mauvaise spéculation à partir de la huitième année d'existence de cette Société, puisque, vingt ans après, il ne touchera qu'un dividende net inférieur à celui que normalement lui aurait servi, dans les mêmes conditions, une Compagnie d'assurances sur la vie. Tandis que ce dividende aurait été de 32 fr., il ne lui reviendra en effet que 31 fr. si son affiliation remonte à la neuvième année de fonctionnement de la Société 27 fr. si c'est à la dizième, 23 fr. à la onzième, 21 fr. à la douzième, etc..., et encore la différence chaque fois constatée dès la première année où il participera aux partages, ne se reproduira seulement pas les années suivantes toujours égale à elle-même, mais ira en s'accentuant jusqu'à ce que la Société ait 40 ans d'existence, époque à laquelle l'annuité distribuée tombera à 14 fr., pour se relever ensuite suivant une progression très lente qui n'arrivera à atteindre 32 fr. que lorsqu'elle fonctionnera depuis 72 ans, ce qui correspond à 1950. Par suite, seront en perte sur ce qu'elles auraient légitimement le droit d'attendre, toutes les personnes âgées de 30 ans qui auront pris rang parmi ses membres entre 1889 et 1930, et pour lesquelles une constitution ordinaire de rente viagère eût donc infiniment mieux valu.

Sans insister davantage, on trouve également à la lecture des deux tableaux ci-dessus que, pour un homme de 40 ans, son adhésion constitue une mauvaise spéculation dès 1888, puisqu'il ne recevra comme premier dividende que 39 fr., au lieu de la rente fixe de 47 fr. qu'il eût obtenue d'une Compagnie d'assurances, — et qu'il en sera ainsi jusqu'en 1945; que pour un homme de 50 ans, la période où il se trouvera en perte s'étend de 1887 à 1986; que pour un autre de 15 ans, elle ira de 1891 à 1939; un autre de 20 ans, de 1891 à 1941, etc.,

etc., et en présence de cette multitude d'espèces où la quotité revenant aux pensionnés sera moindre que la rente qu'ils auraient pu se procurer, dans le même état de cause, par la simple utilisation du procédé ordinaire de formation des pensions, on s'explique enfin les scandaleux bénéfices des retraités des débuts.

Quelles désillusions n'attendent donc pas une infinité de Prévoyants, sans qu'on puisse au surplus contester l'exactitude de ces prévisions. « Les chiffres des premiers dividendes pourront changer, dit avec juste raison M. de Lafitte, à qui nous avons emprunté la plupart des calculs et des renseignements précédents (1), comme les lois du recrutement que nous avons choisi pour base de cette étude; mais la marche des événements, considérés dans l'ensemble et abstraction faite des à-coups qui pourront se produire, ne changera pas, parce que c'est le principe même de la Société qui la détermine : les bénéfices des fondateurs et des premières promotions sont certains, comme aussi ceux des pensionnés dans un lointain avenir, si la Société pouvait y atteindre ; et il est non moins certain qu'il y aura une longue période d'anémie entre ces deux périodes de pléthore ». Qu'adviendra-t-il alors lorsque les sociétaires de la deuxième heure verront leur part descendre au centième du dividende attribué au cours des premiers partages? Ne devineront-ils pas d'instinct que ces profits extravagants ont été édifiés à leur préjudice, que ce qu'ils ont en moins, eu égard à leurs versements, leurs prédécesseurs l'ont eu en plus, ayant cependant acquitté des cotisations égales, et n'est-il pas à craindre que la Société ne meure du découragement qu'elle aura de la sorte semé autour d'elle? Elle ne peut, en tout cas,

(1) *Revue des Institutions de Prévoyance*, 1887, p. 484, et 1888, p. 2,69 et 116.

que traverser une crise critique, dont le rejaillissement risque d'affecter le développement même des idées de prévoyance, et c'est bien là, au fond, le plus grave danger qu'offrent encore de telles associations, aussi inconsidérément organisées.

CHAPITRE III

Retraites patronales

C'est un des traits caractéristiques de la seconde moitié de ce siècle, au point de vue social, que la préoccupation croissante des patrons à apporter des améliorations à la condition matérielle de ceux qu'ils occupent, et un allégement aux difficultés de leur existence. De là cette éclosion multiple d'œuvres, nées ça et là, à l'insu l'une de l'autre, au souffle de la liberté, tendant à diminuer chez le travailleur la souffrance et à augmenter le bien-être, dont notre époque peut justement s'enorgueillir comme d'une preuve des progrès de la civilisation.

Au milieu de l'activité si noblement déployée dans ce but, la sollicitude patronale ne pouvait qu'être éveillée par les tristes conséquences pour les salariés de la vieillesse, et des efforts devaient évidemment en résulter pour essayer de les soustraire aux suites funestes de cette éventualité. Une lacune regrettable de la statistique ne permet malheureusement pas d'en présenter le tableau complet. Mais une enquête récente, conduite par l'Office du Travail à la demande de la Commission de prévoyance et d'assurance sociales de la Chambre dés députés, est cependant venue, tout dernièrement, jeter un certain jour sur la matière, et fournir à son

sujet quelques documents d'ensemble d'un réel intérêt (1).

A raison des fonctions spéciales du personnel administratif chargé d'y procéder, elle n'a embrassé que les établissements soumis, en 1896, à l'inspection du travail, c'est-à-dire se rattachant à l'industrie proprement dite, et a laissé de côté les maisons de commerce, les entreprises financières, les administrations privées, ainsi que les mines pour lesquelles une loi du 29 juin 1894 a consacré, en ce qui concerne l'assurance contre la vieillesse, une législation toute particulière qui sera plus loin exposée. C'est indiquer, dès à présent, que ses conclusions n'ont pas toute l'étendue et la portée qu'on eût pu souhaiter ; telles quelles, néanmoins, elles méritent d'être relatées.

Pour analyser avec ordre les renseignements qu'il a recueillis, l'Office du Travail les a classés suivant une disposition toute naturelle. Tantôt, en effet, effrayés des complications qu'offre la délivrance directe de pensions de retraite, et des responsabilités qu'elle entraîne, les patrons renoncent à s'en embarrasser, et trouvent plus simple et plus commode d'user, à cette fin, de l'intermédiaire de la Caisse mise par l'Etat à la disposition du public pour l'élaboration de rentes viagères. Ils se bornent alors à faire inscrire leur personnel à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, qui ouvre un compte spécial au nom de chacun de ses membres, et se charge, dès ce moment, d'acquitter les arrérages annuels à provenir, à partir d'un âge déterminé, des versements qui y sont successivement effectués. Par là, les chefs d'entreprise échappent à tous les longs et minutieux calculs que néces-

(1) Publications de l'Office du Travail. *Les Caisses patronales de retraites des établissements industriels.* Paris, Imprimerie nationale, 1898.

sitent forcément l'organisation correcte d'un pareil service, évitent les chances d'erreur pouvant résulter de l'adoption de lois de mortalité inexactes, car on sait que ces lois ne se vérifient que tout autant qu'elles s'appliquent à des grands nombres, enfin s'exemptent du souci de la mise en valeur des capitaux rapidement considérables qu'il suppose. D'autre part, grâce à ce procédé, les ouvriers intéressés obtiennent le maximum de sécurité possible, puisque l'Etat lui-même est garant de leurs droits, et conservent, en outre, la faculté de porter librement leur travail au gré de leur désir, sans risquer chaque fois de compromettre une acquisition qui répond pour eux à une utilité de tout premier ordre. Aussi est-il de plus en plus utilisé, et est-ce même la seule façon, on s'en souvient, par laquelle la Caisse nationale des retraites finit par réaliser pour partie le but de ses fondateurs, qui la destinaient à être surtout un instrument d'assurance ouvrière.

Tantôt, au contraire, et malgré toutes les difficultés que comporte l'exécution d'une telle décision, les employeurs préfèrent remplir eux-mêmes le rôle d'assureurs de leurs employés. Ils y trouvaient, il y a peu de temps encore, le grand avantage de n'être pas obligés de retirer de leurs affaires les fonds mêmes qu'ils entendaient consacrer à la formation de retraites, et, en fait, dans la plupart des cas, ces fonds continuaient à alimenter leur commerce ou leur industrie, à fructifier avec leurs propres capitaux. La concession de rentes ne se résumait plus, dès lors, pour eux, qu'en des opérations d'écritures, consistant à porter en recettes les allocations qu'ils consentaient à cet usage, ainsi que les retenues sur les salaires, quand ils en faisaient, et en dépense les pensions payées. Cela ne demandait ni beaucoup de science, ni beaucoup de calcul. En revanche, il est

vrai, la seule garantie des pensions reposait sur la solvabilité patronale. ce qui, dans ces dernières années, n'ayant pas paru suffisant au législateur, a amené de sa part l'interdiction de confondre dorénavant les ressources ayant pour objectif la constitution de retraites avec les ressources mêmes de l'entreprise, interdiction qui, du même coup, a enlevé un des principaux attraits déterminant les patrons à fonder des Caisses de retraites privées, plutôt que d'affilier leurs ouvriers à la Caisse des retraites gérée par l'Etat.

C'est donc en deux groupes, suivant cette distinction très caractéristique fournie par la simple constatation des faits, que l'Office du Travail a logiquement divisé les données de ses recherches, dont voici maintenant l'exposé détaillé :

En ce qui concerne le premier groupe (Entreprises possédant un service de retraites pour lequel les allocations des patrons sont versées à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse), il établit, d'abord, qu'il comprenait, en 1896, dans les limites où ses investigations ont eu lieu et qu'il ne faut pas perdre de vue, 63 entreprises, avec 40.491 ouvriers des deux sexes, sur lesquels 25.128 étaient pourvus d'un livret. Toutes ces entreprises appartenaient à la grande industrie, et, spécialement, à l'industrie des métaux, à l'industrie chimique, textile et du vêtement.

Sur les 63, dix-neuf, occupant en tout 19.549 personnes, se chargeaient entièrement de la constitution de la retraite. Dans toutes les autres, elle était le résultat de versements corrélatifs des patrons et des ouvriers, versements qui, au point de vue de la quotité, présentaient entre eux la plus grande diversité de relation. Ce qu'il importe seulement de noter, c'est que les allocations patronales étaient égales aux contributions ouvrières dans 20 entreprises, ayant ensemble 8.623 ouvriers ; supérieures dans 11, ayant ensemble 5.477 ouvriers ; inférieu-

res dans 5, ayant ensemble 4.950 ouvriers ; sans relation fixe dans 8, ayant ensemble 1.892 ouvriers.

La totalité des sommes affectées, au cours de l'année précitée, à 25.008 livrets, sur les 25.128 répartis aux mains de ces derniers, conformément à l'indication ci-dessus rapportée (1), avait atteint 1.108.033 francs, dont 564.962 francs avaient été versés à capital aliéné, et 543.071 francs à capital réservé. La moyenne des versements par livret était, par conséquent, de 44 fr. 30, qui, partagés proportionnellement aux montants respectifs des sommes aliénées et réservées, donnaient, 22 fr. 60 consacrés, dans l'ensemble et en moyenne, à l'acquisition d'une pension à capital aliéné, et 21 fr. 70 consacrés, dans l'ensemble et en moyenne, à l'acquisition d'une pension à capital réservé.

Dans presque toutes les entreprises, liberté complète était laissée aux intéressés d'opter entre ces deux modes d'acquisition de pension, et la constatation de leur utilisation par fractions à peu près égales est vraiment à déplorer, car l'abandon du capital se résout toujours en une très notable augmentation de la retraite (2).

---

(1) Il n'a pas été possible de se procurer pour les autres le montant des versements qu'ils ont reçus.

(2) Ainsi le chiffre de la retraite acquise par un versement annuel de 44 fr. 30, à partir de 30 ans, à capital aliéné, est de

107 fr. 65 à 50 ans,
176 fr. 30 à 55 ans,
294 fr. 60 à 60 ans,
517 fr. 00 à 65 ans,

tandis que celui de la retraite acquise par un versement annuel, à partir de 30 ans, de 22 fr. 60 à capital aliéné, et de 21 fr. 70 à capital réservé, n'est plus que de 86 fr. 60 à 50 ans,

140 fr. 70 à 55 ans,
233 fr. 00 à 60 ans,
405 fr. 80 à 65 ans.

Enfin, quant au nombre actuel de pensionnés correspondant à cette première division, l'Office du Travail déclare ne pouvoir l'indiquer. « Il aurait fallu, pour cela, dit-il, faire le relevé de tous les rentiers de la Caisse ayant travaillé ou travaillant encore actuellement dans les établissements considérés. Cette statistique n'existe pas, et il serait très difficile, sinon impossible, de l'obtenir » (1).

En ce qui concerne le sécond groupe (Entreprises possédant un service de retraites pour lequel les allocations patronales ne sont pas versées sur livret individuel à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse), l'enquête a démontré qu'il comptait 135 établissements, fonctionnant sous 96 raisons sociales différentes, et employant 86.000 personnes, sur lesquelles, en réalité, il n'y en avaient que 74.000 environ participant aux institutions de retraites, les autres étant des ouvriers non adultes ou des manœuvres temporaires. Comme dans le premier cas, les industries surtout représentées ici étaient aussi : l'industrie des métaux (33 p. 0/0 du nombre total d'ouvriers assurés), l'industrie textile (27,7 p. 0/0), l'industrie chimique (13,1 p. 0/0), l'industrie du verre et de la céramique (11,9 p. 0/0).

La prédominance de la première a son explication dans la connexité entre l'industrie métallurgique et l'industrie minérale. « Plusieurs grandes entreprises exploitent, concurremment avec des forges, hauts-fourneaux et aciéries, des mines de combustible ou de minerai. Or, l'industrie minérale a depuis longtemps institué des Caisses de retraites. La loi du 29 juin 1894 n'a guère fait, sur ce point, qu'imposer une réglementation uniforme et obligatoire à un

(1) Publications de l'Office du Travail, op. cit., p. 234.

régime déjà ancien. On conçoit dès lors que les usines métallurgiques unies à des mines aient été dotées d'institutions similaires, et qu'ensuite, par voie d'imitation, l'usage des retraites se soit répandu dans les établissements exclusivement métallurgiques plus aisément que partout ailleurs » (1).

Le nombre de pensions servies par les Caisses de ce groupe était, au 1er janvier 1895, de 3.621, soit une proportion seulement de 5 retraités à peu près pour 100 de leurs membres, ce qui est un chiffre très faible, mais que justifie la création récente de la plupart de ces institutions. (2)

Dans 41 établissements, réunissant 23.453 de leurs affiliés, la retraite était accordée sans limite d'âge, dès que par suite soit de maladie, soit de vieillesse, un ouvrier devenait incapable de travailler. Dans tous les autres, une limite était au contraire exigée, et la plus fréquemment choisie était 60 ans. Presque tous, d'autre part (112 contre 23), subordonnaient son obtention à une durée minimum de service, en général 20, 25, ou 30 ans.

Pour ce qui est des bases de sa fixation, dans les institutions pourvues d'une organisation réelle, comme on ne peut entrer dans les détails, qu'il suffise de dire qu'elle était fonction du salaire dans 22 établissements, fonction de la durée du service dans 51, déterminée sans tenir compte ni du salaire ni de la durée du service dans 21. Dans 32, enfin, aucune règle ne consacrait en quelque façon les droits éventuels des ouvriers valides, et le chiffre de la pension était absolument arbitraire.

---

(1) Publications de l'Office du Travail. op. cit., p. 27.

(2) Le chiffre des retraités dans une Caisse de retraite composée d'adultes, et où la pension est liquidée en moyenne entre 55 et 60 ans, est de 22 p. 0/0 environ du nombre total de ses membres, à l'époque de son plein fonctionnement.

103 établissements ne demandaient à leur personnel aucun versement, et 57.811 ouvriers étaient ainsi assurés sans collaboration de leur part à leur assurance. Il en était inversement dans 24 autres, et dans 8, si les ouvriers n'avaient à verser aucune contribution à la Caisse de l'entreprise, ils étaient astreints à se constituer une rente par livret individuel à la Caisse nationale. Dans la grande majorité des cas, la retraite était donc exclusivement alimentée par les patrons tantôt à l'aide d'allocations prévues statutairement tantôt, et c'est ce qui arrivait le plus souvent, à l'aide de subventions variables d'après leurs bénéfices annuels, ou proportionnées aux dépenses résultant chaque année des arrérages à payer. Il n'en faut pas davantage pour révéler le défaut capital des Caisses en question, qui était « de vivre au jour le jour, sans bases rationnelles et techniques, sans réserves mathématiquement calculées. » (1)

Leur organisation financière, en effet, était essentiellement rudimentaire. Sauf quelques rares exceptions, on ne s'était nullement préoccupé d'établir une péréquation entre leurs ressources et leurs dépenses, si bien qu'elles étaient dans la complète dépendance du sort réservé à l'entreprise dont elles émanaient. Pour que leur marche continue à être régulière, et que leurs engagements ne soient pas compromis, celles-ci ne doivent, en conséquence, subir aucun arrêt : mieux même, il est indispensable qu'elles aillent en se développant, car, si dans la période des débuts, qui est, comme on l'a vu, celle de la plupart de ces institutions, des contributions relativement faibles sont suffisantes pour faire face aux pensions d'abord en petit nombre, à cette situation peu

(1) Publication de l'Office du Travail., op. cit., p. 42.

onéreuse il en succède vite une beaucoup plus chargée, au fur et à mesure que l'on se rapproche du moment où le plein des retraites va être atteint. Or, ce sont là, tout le monde en conviendra, de fâcheuses conditions pour le fonctionnement d'un tel service, étant donné l'aléa qui s'attache à l'avenir de toute affaire industrielle, et il s'ensuit la nécessité absolue de le réformer dans un sens plus conforme aux indications procurées par la technique des assurances.

En résumé, et au total, l'enquête ci-dessus a fait ressortir l'existence, en 1896, de 159 entreprises industrielles, en dehors des mines et des transports, possédant des Caisses patronales de retraites, et la participation à ces Caisses de 99.000 ouvriers en chiffres ronds. C'est là, en vérité, un nombre encore restreint, mais qui ne saurait être considéré comme la limite extrême des efforts dont les patrons sont susceptibles pour assurer leur personnel contre la vieillesse. Tout au contraire, il est à présumer que les institutions nées dans ce but, sous leur inspiration, iront en se multipliant, et cette conviction, exprimée par le Directeur de l'Office du Travail en présentant au ministre du Commerce et de l'Industrie le compte-rendu de l'enquête même, paraît sérieusement fondée, reposant sur une double constatation, à savoir, que « la plupart de celles qui figurent dans la présente enquête sont de création récente », et ensuite, « qu'il est visible que la tendance à s'occuper d'assurer une pension aux vieux ouvriers s'accentue de jour en jour parmi les chefs d'entreprise. »

Cette tendance a d'ailleurs déjà donné d'autres résultats que ceux qui viennent d'être signalés. Dans l'industrie des transports, notamment, sous l'impulsion de l'action patronale, des institutions de prévoyance ont été de bonne heure orga-

nisées, aboutissant à la constitution d'avantages précieux pour les ouvriers et agents qu'elle emploie (1).

C'est ainsi, par exemple, que sur 266.000 individus dont était composé, en 1896, le personnel de 22 entreprises de cette nature, 196.000 environ participaient à des institutions de retraites, qui ne s'étendaient pas au surplus parce qu'il ne comprenait guère que des agents auxiliaires et des ouvriers temporaires. Sur ces 196.000, les six grandes Compagnies de chemins de fer, de l'Est, de Paris-Lyon-Méditerranée, du Midi, de l'Ouest, d'Orléans, du Nord, et les Chemins de fer de l'Etat, en groupaient 181.000, et les 15.000 restants appartenaient : 9.000 à la Compagnie des omnibus de Paris, et 6.000 à des Sociétés de Chemins de fer secondaires, ou des Sociétés de tramways, de voitures, de navigation.

Le nombre de pensions, à cette époque, à la charge de ces entreprises, était de 38.087, ce qui ne s'entend que de celles payées par leurs Caisses particulières. Pour avoir la statistique complète de leurs retraités, il faudrait y joindre celui des rentes servies à leurs anciens agents exclusivement par la Caisse nationale des retraites, à raison du rattachement qu'elles ont presque toutes opéré d'une partie, sinon de la totalité, de leurs employés à cette institution ; mais c'est là une quantité inconnue. Est semblablement inconnue la somme que représentent ces rentes ; de telle sorte qu'on ne peut évaluer le montant intégral des pensions en cours au profit de ceux qu'elles ont cessé d'occuper, dans lequel on sait seulement, chaque année, la part pour laquelle entre

---

(1) La plupart des renseignements qui vont suivre, relatifs à cette industrie, ont été empruntés aux documents qui, sous la forme d'un troisième chapitre, complètent l'enquête de l'Office du Travail sur les Caisses patronales de retraites des établissements industriels.

celles acquittées par leurs Caisses privées, qui s'était élevée, en 1896, à 26.368.168 francs.

Classées d'après leur mode de concession de retraites, ces Sociétés se répartissent de la manière suivante : 6 d'entre elles (Chemins de fer de l'Est, du Midi, de l'Etat, de l'Est, de Lyon, Bateaux omnibus, Compagnie des voitures de Paris), assurent elles-mêmes ce service, soit à l'aide d'une Caisse particulière et autonome, soit sans Caisse, et directement alors avec les fonds de l'entreprise; — 9 (Chemins de fer de ceinture, Chemins de fer départementaux, Chemins de fer économiques, Chemins de fer de la Camargue, d'Estrées Saint-Denis à Froissy, du Médoc, Compagnie des omnibus, Compagnie des tramways de Paris et du département de la Seine, Compagnie du funiculaire de Belleville), s'en remettent entièrement à cet égard aux soins de la Caisse nationale des retraites; — enfin, 7 (Chemins de fer de Paris-Lyon-Méditerranée, du Nord, de l'Ouest, d'Orléans, du Sud de la France, de Saint-Quentin à Guise, Compagnie de touage et de remorquage de l'Yonne), usent également de l'intermédiaire de cette dernière, mais possèdent en plus une Caisse privée, destinée tantôt à accorder des suppléments de rente, tantôt à allouer des pensions à certaines catégories d'agents.

Dans les six grandes Compagnies de Chemins de fer, la quotité de la retraite est déterminée par règlement sur les bases ci-après. A la Compagnie de l'Est, elle est de 1/60 du traitement moyen par année de service, sans pouvoir être inférieure à 600 francs (1). — A la Compagnie de Paris-Lyon-

(1) Le traitement moyen est établi, — et cette observation s applique à toutes les Compagnies, — d'après la moyenne des traitements des six dernières années ou de toute la durée des services, si ce dernier décompte est plus avantageux.

Méditerranée, pour le personnel classé, de 1/50 du même traitement, et, pour le personnel embrigadé, proportionnelle aux versements effectués à la Caisse nationale pour la vieillesse. Son minimum est fixé à 1 p. 0/0, par année de service, du traitement moyen.— A la Compagnie du Midi, elle égale la moitié de ce traitement, avec addition de 1/50 pour chaque année excédant 25 ans de service. — A la Compagnie de l'Ouest, elle est aussi de la moitié du traitement moyen, avec, en plus, une addition de 1/60 pour chaque année excédant 25 ans de service en ce qui concerne les agents des trains, et 30 ans de service en ce qui concerne les autres agents. Son minimum est de 500 francs. — A la Compagnie du Nord, elle atteint 1/80 du même traitement. — A la Compagnie d'Orléans, en dernier lieu, elle est encore, pour les agents commissionnés, de moitié du traitement moyen, avec adjonction de 1/40 par année de service en plus de 25 ans, et, pour tous les autres agents, de 350 francs, avec augmentation de 10 francs par année de service excédant la même période, jusqu'au maximum de 400 fr.

Les diverses conditions requises, dans chaque cas, pour l'obtention de ces rentes, sont :

Dans la Compagnie de l'Est : 25 ans de service; 55 ans d'âge ; retenue de 3 p. 0/0 sur les salaires, les primes réglementaires des agents, et la valeur locative des logements cédés gratuitement ; allocation de l'entreprise de 12 p. 0/0 des traitements et sommes soumis à la retenue.

Dans la Compagnie de Paris-Lyon-Méditerranée : *a* — pour les agents classés : 25 ans de service ; 55 ans d'âge ; retenue de 6 p. 0/0 du traitement ; allocation de l'entreprise de 10 p. 0/0 des sommes sur lesquelles la retenue est exercée; *b* — pour les agents embrigadés et nommés après le 1er mai 1895 : retenue de 4 p. 0/0 du salaire et allocation de la Compagnie de 4 p. 0/0 pendant les dix premières années de service, de 5 p. 0/0 au-

delà de la dixième, de 6 p. 0/0 au-delà de la quinzième, dont le produit est versé à la Caisse nationale.

Dans la Compagnie du Midi : 25 ans de service ; 55 ans d'âge ; retenue de 3 p. 0/0 sur le traitement, et, sauf pour les ouvriers, sur le premier douzième de toute augmentation ; allocation de l'entreprise de 15 p. 0/0 des sommes sur lesquelles portent la retenue.

Dans la Compagnie de l'Ouest : 55 ans d'âge pour les agents employés au service des trains, 60 ans pour les autres ; 25 ans de service dans le premier cas, 30 ans dans le second ; retenue de 4 p. 0/0 du traitement et du premier douzième de toute augmentation ; allocation patronale de 12 p. 0/0 et d'une quotité égale au premier douzième des mêmes sommes.

Dans la Compagnie du Nord : 25 ans de service dans les emplois sédentaires et 20 seulement dans le service actif ; 50 ans d'âge; retenue uniforme pour tous les agents, avant le 1er mai 1896, de 3 p. 0/0 du traitement, et allocation également uniforme de 9 p. 0/0 des appointements ; — depuis le 1er mai 1896, retenue pour les agents commissionnés de 5 p. 0/0 du traitement, et pour les agents classés de 3 p. 0/0 ; allocation, pour les premiers, de 5 p. 0/0 pendant les trois premières années, 7 p. 0/0 de la 4e à la 7e, 8 p. 0/0 de la 7e à la 10e, 9 p. 0/0 de la 10e à la fin ; et pour les seconds, de 3 p. 0/0 pendant les cinq premières années, 4 p. 0/0 de la 6e à la 14e, et 5 p. 0/0 de la 15e à la fin.

Dans la Compagnie d'Orléans : 50 ans d'âge pour les pensions servies par la Caisse nationale, 55 ans pour la rente supplémentaire payée par la Compagnie ; 25 ans de service pour l'obtention de ce supplément ; pas de retenue sur le traitement pour les agents commissionnés, et versement facultatif de 2 p. 0/0 à la Caisse nationale pour les agents non commissionnés et les ouvriers ; allocation de la Compagnie, versée à la dite Caisse, de 10 p. 0/0 des traitements,

pour les premiers, et de 2 p. 0/0 pour tous les autres agents ayant au moins 5 ans de service. En plus de ces versements, la Compagnie complète les retraites aux taux indiqués par son règlement, et a, de ce chef, déboursé, en 1896, 2.200.000 francs.

Les chiffres suivants donneront, du reste, une idée générale de l'ampleur des efforts faits par toutes ces Sociétés pour assurer une vieillesse honorable à leurs ouvriers et employés :

SITUATION au 31 Décembre 1895 des Caisses de retraites privées des six grandes Compagnies de chemins de fer (1)

Compagnies	Montant de l'avoir total au commencement de l'année	Recettes de l'exercice				Dépenses de l'exercice			Montant de l'avoir total à la fin de l'année	Nombre des membres de la Caisse	Nombre de pensionnés
		Cotisations des membres de la Caisse	Allocations des Compagnies	Diverses (Intérêts des fonds etc.)	Totales	Pensions	Frais de gestion et divers	Totales			
	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.	fr.		
NORD.....	23.121.542	» »	4.124.918	1.202.078	5.326.996	» »	» »	3.468.171	24.980.367	23.419	9.400
EST.....	66.223.097	1.472.985	4.693.175	3.047.627	8.913.787	5.562.704	148.551	5.711.255	69.425.629	20.090	6.893
OUEST.....	46.901.896	» »	4.740.549	2.724.784	7.465.333	2.962.986	46.394	3.009.380	51.357.849	28.564	6.158
ORLÉANS.	» »	96.756	5.347.466	» »	5.444.222	» »	» »	» »	» »	» »	» »
P.-L.-M.....	112.627.343	2.918.470	5.806.700	6.142.340	14.867.510	9.547.617	424.941	9.972.558	117.522.295	39.583	11.168
	» »	2.896.602	5.866.905	450	8.763.957	6.328.389	175.919	6.504.308	2.259.649	16.778	589
MIDI.....	17.019.696	824.529	4.065.802	1.935.005	6.825.336	2.285.040	85.612	2.370.652	51.474.380	15.496	3.913

(1) Tableau publié par le *Bulletin de l'Office du Travail*, année 1897.

D'autre part, voici, pour les Compagnies qui opèrent des versements sur livret individuel à la Caisse nationale des retraites, le montant des sommes versées en 1896 :

	Montant des versements		
	à capital aliéné	à capital réservé	Total
Compagnie du Nord	76.749 fr.	1.261.678 fr.	1.338.429 fr.
Compagnie de l'Ouest	174.090 fr.	1.737.043 fr.	1.911.133 fr.
Compagnie d'Orléans	42.304 fr.	3.042.259 fr.	3.084.563 fr.
Compagnie de P.-L.-M.	502.550 fr.	1.977.547 fr.	2.480.097 fr.

Ce sont là des témoins irrécusables de la sollicitude de ces entreprises pour leur personnel. Hâtons-nous d'ajouter, qu'au début, dans l'organisation des institutions qu'elle a fait éclore, des erreurs toutefois ont été commises, dont les conséquences ne sont pas encore complètement réparées.

Malgré, en effet, les sommes considérables qui composent l'avoir de leurs Caisses de retraite particulières, il n'est pas une d'elles, croyons-nous, qui soit actuellement en mesure de tenir entièrement ses engagements. La raison en est dans l'absence de toute corrélation, pendant de longues années, entre leurs ressources et leurs dépenses, provenant de la faiblesse relative des retenues sur les salaires et des allocations patronales, eu égard aux pensions stipulées (1).

(1) M. Cheysson a publié en septembre 1897, dans la *Revue de la Pré-*

Cette situation est apparue à la suite de la loi du 27 décembre 1890 sur le contrat de louage et les rapports des agents des chemins de fer avec les Compagnies, en vertu de laquelle (art. 2), dans le délai d'une année, celles-ci étaient tenues de soumettre à l'homologation ministérielle les statuts et règlements de leurs Caisses de retraites et de secours. Or, avant de proposer au Ministre cette homologation, le Comité consultatif des chemins de fer voulut se rendre compte de la solidité de ces Caisses. Les Compagnies furent donc mises en demeure d'avoir à produire tous les documents nécessaires, et c'est de l'examen qui en fut fait que sortit la constatation de leur déficit jusqu'alors insoupçonné.

Cette intervention a été des plus heureuses, car, dévoilant un état de choses tout-à-fait ignoré, elle a permis, depuis, d'y

---

voyance et de la Mutualité, la progression ascendante de ces retenues et allocations qu'il nous paraît intéressant de reproduire.

Années	Retenues	Allocations des Cies
	Etat	
1878	2 1/2 0/0	2 1/2 0/0
1883	5 —	5 —
1894	» »	7 1/2 —
1896	» »	10 —
	P.-L.-M.	
1856	3 0/0	3 0/0
1864	4 —	» »
1881	» »	4 —
1887	» »	6 —
1892	» »	8 —
1895	6 —	10 —
	Est	
1853	néant	75.000 fr. par an.
1862	2 0/0	2 0/0
1879	3 —	8 —
1891	» »	12 —

Années	Retenues	Allocations des Cies
	Nord	
1875	3 0/0	3 0/0
1890	» »	9 —
1896	5 —	5 à 9 —
	Midi	
1856	4 0/0	3/4 de la retenue
1865	3 —	1/3 —
1878	» »	2/3 —
1881	» »	5 1/2 0/0
1883	» »	6, 3 —
1885	» »	8, 5 —
1891	» »	15 —
	Ouest	
1850	3 0/0	3 0/0
1869	4 —	4 —
1884	» »	5 —
1891	» »	8 —
1895	» »	12 —

porter pour partie remède, par l'affectation à ces institutions, effectuée par presque toutes les Compagnies, de capitaux importants prélevés sur leurs bénéfices. Grâce à ces subventions généreusement consenties, leur renflouement, qui s'imposait, s'opère peu à peu, les dangers qui étaient à craindre, quelque confiance qu'inspire légitimement la puissante organisation des Sociétés qui les ont établies, s'effacent insensiblement, et il y a lieu d'espérer, dès lors, qu'elles arriveront à être bientôt à l'abri de toute surprise et de tout imprévu, et à avoir, comme il convient, un avenir indépendant absolument assuré.

Enfin, en l'absence de toute statistique, il n'est pas possible de fournir des renseignements d'ensemble sur les tentatives d'assurance réalisées par les patrons au profit de leurs ouvriers ou employés âgés dans les maisons de commerce, les entreprises financières, les administrations privées. Sur ce point il reste encore une enquête à faire, dont les données seraient cependant, semble-t-il, des plus intéressantes, et fort capables, peut-être, d'étonner par leurs résultats (1). Il n'y a qu'à souhaiter par conséquent que l'Office du Travail, qui a déjà rendu de si appréciables services pour l'étude des questions sociales, ne tarde pas trop à l'entreprendre, comme complément de celle à laquelle il vient de

---

(1) Tout le monde connait en effet la part prise à cette œuvre par les Magasins du Bon Marché, du Louvre, de la Belle Jardinière, de la Ménagère, par les librairies Hachette, Armand Colin, Delalain, Levasseur, par la Compagnie d'assurances générales, par les Compagnies d'assurances sur la vie : la Nationale, l'Union, le Phénix, etc., etc., dont les organisations spéciales de retraites ont été souvent décrites dans des monographies.

se livrer sur les Caisses patronales de retraites des établissements industriels.

Ce qui précède suffit, au surplus, à bien marquer l'importance, chaque jour d'ailleurs grandissante, que les chefs d'entreprise accordent à la protection de leur personnel contre la vieillesse, et s'il est quelque critique à leur adresser, elle n'est pas de faire preuve, en l'espèce, d'une insouciance et d'une négligence coupables, mais bien, plutôt, de s'être trop souvent écartés, eux d'ordinaire si corrects et si sages dans la conduite de leurs affaires, des règles de la plus élémentaire prudence dans la constitution de leur service de retraites. Combien, ainsi, de Caisses patronales qui vivent au jour le jour, payant les pensions à échéance, non pas au moyen de réserves mathématiquement calculées, mais sur les fonds généraux de l'industrie ou du commerce qui les subventionne, sur le produit de leurs bénéfices annuels, sur les retenues nouvelles opérées, sans autre garantie, dès lors, pour l'avenir, que la prospérité même de cette industrie ou de ce commerce ! Combien de Caisses qui n'ont qu'une existence fictive, sur le papier, et n'ont, en fait, aucune comptabilité séparée, distincte, de la comptabilité de la maison ou de la société à laquelle elles appartiennent, confondues qu'elles sont tout simplement avec la Caisse de cette maison ou de cette société! Voilà qui est courant, et est cependant un danger permanent, de nature à compromettre à tout instant le payement des rentes promises, pour l'élaboration desquelles très souvent l'ouvrier subit un prélèvement sur son salaire, et sur lesquelles il doit, par suite, pouvoir être en droit entièrement de compter dès qu'il remplit toutes les conditions fixées pour leur délivrance.

Si, malgré ces fautes, les désastres jusqu'à présent ont été heureusement rares, la cause en est dans ce que seuls,

ou tout au moins à peu près seuls, à ce jour, la grande industrie et le grand commerce se sont attachés à organiser des Caisses de retraite, et que, disposant de capitaux importants, ils n'ont jamais hésité à venir en aide à ces institutions quand elles ont traversé des périodes difficiles. Deux faillites retentissantes ont néanmoins attiré à ce sujet, dans ces dernières années, l'attention du législateur, et provoqué de sa part une intervention qui s'est traduite par la loi du 27 décembre 1895, mise en vigueur à la suite du décret du 14 octobre 1897, ce sont la faillite de la Compagnie de Terrenoire, La Voulte et Bessèges, dont la débâcle, arrivée en 1888, entraîna l'effondrement des Caisses de secours et de retraites de cette Société, et celle du Comptoir d'escompte, survenue peu après.

Dans le premier cas, des poursuites en abus de confiance furent dirigées contre les anciens administrateurs de la Compagnie, accusés d'avoir détourné ou dissipé l'actif de Caisses, dont une majeure partie, disait la prévention, tout ce qui provenait de retenues sur les salaires, n'avait été versé à la Caisse sociale qu'à titre de dépôt. Mais le 22 mai 1890, le Tribunal correctionnel de Lyon rendait à leur encontre un jugement d'acquittement, fondé sur ce que la stipulation de payement, par la Compagnie, des intérêts des retenues (qui, avec des prélèvements sur les bénéfices non distribués, complètaient les ressources de ses institutions de prévoyance), impliquait nécessairement pour elle le droit de faire valoir ces retenues mêmes, et excluait formellement par là, au contraire, en ce qui les concernait, toute idée du contrat prévu aux termes de l'article 1915 du Code civil.

Dans le second cas, une instance fut également introduite, par laquelle les employés du Comptoir d'escompte revendiquaient comme leur propriété les sommes portées à leur

Caisse de retraite, s'élevant, au 31 décembre 1888, à 1.465.000 francs. Déboutés une première fois de leur demande par jugement du Tribunal de commerce de la Seine, ils l'étaient une seconde fois, en appel, par la Cour de Paris, le 24 février 1892 (1), et condamnés en conséquence, de même que les bénéficiaires des institutions de secours et de retraites de la Compagnie de Terrenoire, à ne se présenter à la faillite que comme créanciers ordinaires, c'est-à-dire soumis à la loi du dividende, pour le montant de l'avoir sur lequel étaient appelés à s'exercer leurs droits.

Ces diverses décisions, du Tribunal correctionnel de Lyon, du Tribunal de commerce de la Seine, et de la Cour d'appel de Paris, émurent assez vivement l'opinion publique, se refusant à admettre que des retenues sur les salaires, des subventions patronales, qui forment comme une sorte de salaire supplémentaire, pussent être livrés ainsi, sans garantie, à tous les risques et à tous les hasards. Pour la calmer, et répondre à ce qu'il y avait de légitime dans son émotion, MM. Jules Roche, ministre du Commerce, et Fallières, ministre de la Justice, se décidèrent alors à déposer sur le bureau de la Chambre (20 décembre 1890) un projet de loi ayant pour but de remédier à la situation fâcheuse faite par notre législation, en cas de liquidation d'une entreprise, aux ouvriers ou employés participants à des institutions de prévoyance administrées par le chef de cette entreprise, qui se résumait, en deux mots, comme suit.

Pour assurer, en cas de faillite, de liquidation judiciaire ou de déconfiture, la restitution des retenues opérées sur les salaires ou des versements reçus par les patrons au profit d'une Caisse de prévoyance, il était accordé aux ouvriers et

(1) *Gazette des Tribunaux*, du 5 mars 1892.

employés un privilège devant s'exercer conformément à l'article 2101 du Code civil, et immédiatement après celui des gens de service, des commis et ouvriers. Le même privilège était étendu aux intérêts des précédentes sommes calculés au taux fixé pour les Caisses d'épargne au jour de l'ouverture de la faillite ou de la liquidation, mais cessait de s'appliquer à ceux qui pouvaient encore être dûs au-delà en vertu de conventions particulières, pour le rembonrsement desquels les ayant-droits n'avaient donc plus d'action qu'à titre de créanciers chirographaires.

Quant aux subventions patronales, dans l'impossibilité de les frapper également d'un privilège en faveur des ouvriers par leur seule inscription, sur les livres de l'entreprise, à l'actif d'une Caisse de retraites ou de secours, ce qui eut exposé les créanciers sociaux à voir apparaître, au moment du désastre, une créance privilégiée considérable dont rien n'eut pu leur révéler l'existence, les auteurs du projet tournaient la difficulté, en déclarant que le seul fait de leur dépôt à la Caisse des dépôts et consignations conférerait aux intéressés un droit de gage, dans la mesure de leurs droits acquis.

A la suite d'un rapport de M. Guieysse, déposé le 29 janvier 1891, la Chambre apportait à cette proposition, réduite en substance à ces seuls termes, presque toutes les modifications que lui demandait sa Commission.

En ce qui concerne d'abord les quotités affectées d'un privilège, elle en augmentait le nombre, par l'adjonction aux retenues opérées sur les salaires et aux versements reçus par le chef de l'entreprise des versements en plus effectués par lui-même, et des intérêts convenus de l'ensemble de ces retenues et versements au lieu des intérêts limités au taux des Caisses d'épargne, en prenant soin, d'ailleurs, de préciser

que la restitution privilégiée de ces sommes ne s'entendait que de celles non utilisées en application des statuts.

Puis, pour sauvegarder les droits des préteurs hypothécaires de bonne foi, elle décidait que le nouveau privilège ne prendrait rang, en tant qu'il grèverait les meubles, qu'après ceux de l'article 2101, et n'atteindrait les immeubles que lorsqu'il aurait été inscrit, et à la date de son inscription.

Afin de ne pas trop amoindrir, d'autre part, le crédit des patrons, elle exigeait que cette inscription contînt l'évaluation provisoire de la créance, et, pour décharger le plus possible leur responsabilité, prescrivait que, dans les trois mois qui suivraient la promulgation de la loi, toutes les sommes retenues sur les salaires pour l'élaboration des retraites, ou toutes les valeurs représentatives de ces sommes, fussent désormais déposées à la Caisse des dépôts et consignations, qu'elle autorisait, en outre, à recevoir toutes sommes et valeurs appartenant ou affectées aux autres institutions de prévoyance organisées par eux en faveur de leur personnel. Du seul fait de ce dépôt légalement accompli devait résulter, au profit des bénéficiaires de ces institutions, un droit de gage à exercer dans la mesure de leurs droits acquis et éventuels.

Pour parer à toutes les hypothèses où les Caisses de prévoyance sont susceptibles d'être compromises, elle acceptait encore un amendement aux termes duquel le produit des retenues et versements non utilisé deviendrait exigible en cas de fermeture de l'établissement industriel ou commercial, ou de cession volontaire, à moins que le cessionnaire ne consente à prendre le lieu et place du cédant.

Enfin, pour toutes les contestations relatives à leurs droits dans les Caisses de prévoyance, de secours et de retraites, elle permettait aux ouvriers et employés de charger, à la majo-

rité, un mandataire d'ester pour eux en justice, soit en demandant, soit en défendant, et ils pouvaient également donner mandat d'inscrire en leur nom le privilége prévu par la loi.

Saisi à son tour de ce projet, c'est sur ce privilège que la discussion s'étendit le plus longuement au Sénat. — Reproduisant en séance les principaux arguments qui avaient déterminé sa Commission à le repousser, M. Thézard, rapporteur, fit valoir avec beaucoup de force la situation périlleuse que logiquement il créerait pour toutes les entreprises possédant des Caisses de retraite. Il ne pourrait, en effet, qu'éveiller l'attention publique, au premier embarras dans leurs affaires, susciter une inquiétude générale chez leurs créanciers, resserrer à cet instant leur crédit, et ce resserrement du crédit, disait-il très justement, c'est, la plupart du temps, l'avant-coureur et la cause déterminante de la faillite.

N'était-il pas à craindre aussi que, sous l'empire de certaines appréhensions causées par une crise momentanée, ou d'excitations soulevées par quelques meneurs, afin de rentrer immédiatement dans les avances constituant les ressources de ces institutions, les ouvriers ne se laissassent parfois entrainer à provoquer la liquidation des entreprises auprès desquelles elles fonctionneraient ?

A un dernier point de vue, en tant qu'il s'appliquerait à celles déjà en activité, ne porterait-il pas une grave atteinte aux droits acquis de la masse des créanciers, voyant réduire, en cas de catastrophe, le dividende sur lequel ils étaient en droit de compter, dans des proportions absolument inattendues, et cela sans qu'aucun mode de publicité les ait prévenus de l'existence de cette nouvelle créance privilégiée !

En conséquence, ébranlé par ces diverses raisons, le Sénat le repoussait énergiquement, et se bornait à déclarer (art. 1er

de la loi) que, en cas de faillite, de liquidation judiciaire, de déconfiture, de fermeture, ou de cession volontaire d'une entreprise faite sans que le cessionnaire consente à prendre la place du cédant, lorsqu'il aurait été opéré des retenues sur les salaires affectés à une œuvre de prévoyance, ou que, dans le même but, des versements auraient été reçus ou promis par le patron, les ouvriers et employés appelés à en bénéficier seraient fondés à réclamer de plein droit la restitution, avec intérêts, de toutes les sommes non utilisées conformément aux statuts.

Cependant, considérant qu'en vertu même de la loi en discussion les chefs d'entreprise étaient astreints à faire certains versements à des Caisses déterminées, qu'il était possible qu'une faillite survint la veille du jour où ces dépôts devaient être opérés, et qu'il était juste, en pareille hypothèse, d'assurer absolument aux ouvriers les sommes qu'ils devaient comprendre, de même qu'il était bon de les précautionner contre le retard du patron à les effectuer, il admettait, par exception, que cette restitution fût garantie, pour les retenues et versements de la dernière année et ceux de l'année courante, par un privilège sur tous les biens meubles et immeubles du chef de l'entreprise, à prendre rang concurrement avec celui des gens de service établi par l'article 2101 du Code civil (art. 4 de la loi, § 2).

C'est que, en effet, comme la Chambre, en vue de dégager le plus possible la responsabilité des patrons, le Sénat les obligeait à ne pas conserver entre leurs mains les fonds destinés à délivrer des retraites (art. 3). Il augmentait seulement le nombre des caisses ou ces fonds pouvaient être déposés, et prévoyait, en plus de la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse nationale des retraites, ou des Caisses syndicales ou patronales spécialement autorisées.

L'autorisation, rendue, en l'espèce, dans la forme des règlements d'administration publique, devait fixer, pour chacune de ces dernières, les limites de son district, les conditions de son fonctionnement, son mode de liquidation, ainsi que les mesures à prendre pour assurer le transport, soit à une autre Caisse syndicale ou patronale, soit à la Caisse nationale pour la vieillesse, des sommes inscrites au livret de chaque intéressé. Quant à leurs capitaux, ils ne pouvaient être employés qu'en rentes sur l'Etat, valeurs du Trésor ou garanties par le Trésor, obligations des départements, des communes, des chambres de commerce, du Crédit Foncier, ou encore en prêts hypothécaires et certaines valeurs locales. Par surcroit de précautions, la gestion des Caisses syndicales ou patronales était soumise à la vérification de l'inspection des finances, et au contrôle du receveur particulier de l'arrondissement du siège de la Caisse.

Enfin, par un dernier paragraphe de l'art. 3, reproduisant une disposition déjà insérée dans la loi du 29 juin 1894 sur les Caisses de retraite des ouvriers mineurs, le Sénat stipulait qu'en cas de conventions spéciales intervenues entre les chefs d'entreprise et leurs ouvriers ou employés, pour accorder à ceux-ci, à leurs veuves ou à leurs enfants, soit un supplément de rente viagère, soit des rentes temporaires ou des indemnités déterminées d'avance, le capital formant la garantie des engagements résultant des dites conventions devrait être versé ou représenté à la Caisse des dépôts et consignations, ou dans une des Caisses syndicales ou patronales ci-dessus prévues. Il ne voulait pas que le patron fit en l'occurrence des promesses en l'air, mais tenait au contraire, du moment où il y avait convention, c'est-à-dire engagement permanent provenant d'un règlement qui forme une sorte de complément du contrat du travail, à ce que leur réalisation fût certaine.

C'était la dernière innovation qu'il faisait subir au texte qui lui venait de la Chambre. A côté des précédents dépôts obligatoires, de même que celle-ci, il permettait donc encore aux chefs d'entreprise (art. 2) de verser à la Caisse des dépôts et consignations, à titre purement facultatif, les sommes ou valeurs appartenant ou affectées aux institutions de prévoyance, en général, fondées par eux en faveur de leurs ouvriers, et, dans les deux cas, du seul fait de ce dépôt, il faisait résulter, sur les sommes ou valeurs déposées, au profit des bénéficiaires de ces institutions, un droit de gage dans les termes de l'article 2073 du Code civil, devant s'exercer dans la mesure des droits acquis et des droits éventuels.

Ainsi remanié, le projet revenait le 21 décembre 1895 devant l'assemblée des députés, qui, pour ne pas retarder plus longtemps son vote, l'acceptait sans modification.

A son apparition, la loi nouvelle souleva de vives réclamations. Les patrons « se voyaient déjà mis en demeure de faire d'énormes dépôts de fonds, de subir d'indiscrètes investigations administratives. Le premier mouvement, chez beaucoup d'entre eux, fut de tout détruire de fond en comble plutôt que de supporter un tel régime. Ils voulaient supprimer purement et simplement leurs institutions patronales, n'admettant pas qu'un homme ou un établissement dont la solvabilité est connue de tous, dont, en affaires, la signature vaut de l'or, soit mis en suspicion par la loi et contraint de verser, pour une bonne œuvre tout à fait volontaire de sa part, un cautionnement dans une Caisse publique... Tel est l'état d'esprit où un grand nombre, et des meilleurs, étaient arrivés » (1).

---

(1) Loi du 27 décembre sur les Caisses de retraites des employés et ouvriers, par MM. Ch. Robert et Cheysson, *Revue de la Prévoyance et de la Mutualité*, octobre 1896, p. 699.

La mise à exécution de ces menaces eût été une faute, car, à tout prendre, la loi en question n'est pas aussi draconienne qu'elle en a l'air de prime abord. C'est ainsi, en premier lieu, qu'elle ne contient d'injonction formelle qu'en ce qui concerne les sommes destinées à constituer des retraites viagères, quand ces sommes proviennent de retenues sur les salaires, ou ont été reçues d'un tiers par le patron avec cette destination, ou ont été promises par lui-même, et en ce qui concerne encore les conventions spéciales tendant à augmenter ces retraites, ou à délivrer des rentes temporaires ou des indemnités de quotité fixe. En dehors de ces deux seuls cas, elle n'a plus aucun effet obligatoire, sans compter même que, pour ce qui est du dernier, il est fort probable qu'elle restera lettre morte et n'aura pas à s'appliquer, parce qu'il est à peu près certain que l'obligation qu'elle édicte entraînera la disparition des libéralités visées. (1)

Elle n'est sanctionnée, du reste, par aucune disposition pénale, et ne constitue « qu'un ensemble de règles de droit civil qui se rattachent au contrat de travail et aux rapports des patrons et ouvriers, en ce qui touche cette partie de la rémunération du travail représentée par l'espoir d'obtenir une retraite, c'est-à-dire l'un des principaux avantages offerts par les institutions de prévoyance » (2). Dans l'hypothèse d'inexécution de ses prescriptions, et de contestation soulevée à cet égard contre un patron, l'unique sanc-

---

(1) Tel est l'avis exprimé, avec beaucoup d'apparence de raison, par la Chambre de commerce de Paris consultée par le ministre du Commerce et de l'Industrie sur l'application de la loi du 27 décembre 1895. Renseignements commerciaux, numéro du 7 mars 1896, p. 147.

(2) *Revue de la Prévoyance et de la Mutualité*, op. cit., p. 704.

tion existante serait donc celle dérivant de la décision des Tribunaux.

En outre, elle ne rétroagit pas sur les faits antérieurs à sa promulgation, n'atteint que l'avenir.

Entrée seulement en vigueur à la suite du décret du 14 octobre 1897, réglant certains points de détail de son fonctionnement, on comprend qu'on soit encore trop rapproché de cette date pour pouvoir apprécier avec exactitude son influence au point de vue du développement des institutions patronales de retraites. Dès 1896, cependant, elle inspirait à M. Cheysson les paroles pleines de confiance suivantes, prononcées à l'assemblée générale de la Société pour l'étude de la Participation aux bénéfices, auxquelles nous nous associons : « Si la loi du 27 décembre 1895 est appliquée par l'Administration — comme j'en suis persuadé, — dans une pensée de bienveillance et de respect pour les institutions patronales; si elle est acceptée par les patrons — comme je l'espère, — dans une pensée de liberté, de virilité et de prévoyance; enfin, si elle aboutit à donner à ces organisations des bases plus solides, à développer les caisses syndicales et à prévenir de douloureux et d'irritants mécomptes, qui contiennent en germe l'antagonisme et la grève, cette loi — malgré ses imperfections évidentes et les appréhensions qu'elle a éveillées — aura été en somme salutaire aux institutions patronales, de même que l'est une crise de croissance aux adolescents; par un contre-coup indirect mais certain, elle contribuera à l'affermissement de la paix sociale dans l'atelier, c'est-à-dire à la prospérité même de l'industrie, qui n'a pas de support plus assuré que le bien-être et la satisfaction du personnel ». (1).

---

(1) *Revue de la Prévoyance et de la Mutualité ;* op. cit., p. 730.

CHAPITRE IV

Retraites des marins du commerce et des ouvriers mineurs

L'exposé des diverses solutions apportées en France à la question des retraites ouvrières ne serait pas complet, si on n'y ajoutait celui de la situation faite, à cet égard, à deux catégories de salariés, les marins du commerce et les ouvriers des mines. Pour les uns et les autres il existe, en effet, à ce sujet, une réglementation spéciale, procédant d'un même principe, l'obligation de l'assurance, qui est l'explication et la raison d'être de leur rapprochement ici.

L'origine de l'établissement d'une retraite, en ce qui concerne les premiers, a été le corollaire de l'organisation de l'inscription maritime. Etant donné que ce régime soumettait désormais toute une catégorie de citoyens à l'obligation du service militaire, quand tout le reste de la population en était exempté, il parut juste, au moment de son entrée en application, de compenser par quelques faveurs les charges qui, de ce chef, allaient leur incomber. C'est dans cet esprit, en conséquence, que Louis XIV créait, par une ordonnance de 1681, une Caisse, dite des Invalides de la Marine, destinée à servir des pensions aux vieux marins, auprès de laquelle l'affiliation des inscrits maritimes fut pendant quelque

temps, au début, facultative, puis rendue obligatoire à partir de 1709 dont aujourd'hui, en dernière analyse, le fonctionnement est régi par la loi du 11 avril 1881 et un décret du 30 novembre 1897.

En vertu de ces textes, cet établissement a actuellement pour objet d'allouer, à 50 ans, des retraites, dénommées demi-solde, au personnel de l'inscription maritime ayant 25 ans de service ou de navigation au compte de l'Etat ou sur des bâtiments de commerce, avec réversibilité sur la tête des veuves de la moitié du maximum de la pension attribuée au mari, et en cas de décès de la mère ou de déchéance de ses droits, avec réversibilité sur la tête des orphelins, jusqu'à ce que le plus jeune ait 21 ans accomplis, de la pension que la mère aurait obtenue ou aurait été susceptible d'obtenir.

Pour couvrir ces dépenses, cette Caisse est alimentée, d'abord, par une retenue de 3 p. 0/0 effectuée sur les salaires des marins pendant toute la durée de leur service, d'un produit annuel de deux millions environ, puis, par une subvention de l'Etat qui s'élève présentement à 11 millions par an, et divers autres éléments de recettes, d'ailleurs, de peu d'importance.

Les arrérages des pensions auxquelles elle fait face ont atteint, au cours de ces dernières années, jusqu'à 15 millions, ce qui suffit à indiquer qu'elle ne repose pas, comme la Caisse nationale des retraites, sur un système rationnel de couverture et de constitution de réserves mathématiques. Les chiffres précédents permettent même de constater l'énorme défaut de proportion entre les versements des intéressés et le taux des pensions qui leur sont concédées. Ces versements, pour un marin occupé au cabotage ou au long cours, sont, en moyenne, de 18 francs par an, qui, à 50 ans, donneraient, après avoir été opérés sans interruption

pendant 30 ans à la Caisse nationale, une pension de 82 fr., à capital aliéné. Or, le minimum, pour un simple matelot, de la demi-solde qui lui est accordée par la Caisse des Invalides de la Marine est de 204 francs, et son maximum, à 60 ans d'âge, et si le titulaire a servi l'Etat pendant cinq ans au moins, peut être de 576 francs. La différence détermine la part supportée par le budget dans la constitution de ces rentes.

On évalue, à ce jour, à 120.000, approximativement, le nombre de marins du commerce et de pêcheurs qui subissent des retenues sur leurs salaires en vertu de leur participation à cette institution, et à 75.000 celui des personnes, demi-soldiers ou veuves, à qui elle sert une pension.

Ajoutons, enfin, que l'obligation du service militaire ayant été étendue à tous les Français, les avantages qu'elle réserve à quelques uns d'entre eux n'ont plus de fondement logique, et que si elle continue à subsister et à fonctionner ce n'est plus que par la force de la tradition, et en considération de l'aide qu'elle procure à des hommes exerçant une profession à la fois peu lucrative et très dangereuse.

Pour retrouver dans notre législation une autre promulgation d'assurance obligatoire contre la vieillesse, il faut arriver maintenant jusqu'à la loi du 29 juin 1894 relative aux Caisses de retraites et de secours des ouvriers mineurs. L'intérêt qui s'attache à son étude est de premier ordre, parce qu'elle est directement inspirée par le socialisme d'Etat qui commence à nous envahir après s'être implanté dans la plupart des nations de l'Europe, et qu'elle a souvent été représentée comme l'expérience préliminaire, le coup de sonde, dont les données seront probablement décisives pour l'orientation de notre politique sociale. Elle mérite donc doublement qu'on s'y arrête et qu'on l'analyse minutieusement, et pour les

dispositions qu'elle édicte, et pour leur extension possible à l'avenir à d'autres industries. (1)

Mais auparavant il importe de remarquer qu'elle n'a pas créé de toutes pièces un régime absolument nouveau. Bien antérieurement à elle, dans toutes les exploitations importantes, un service de retraite était organisé en faveur des ouvriers âgés et invalides, dont les résultats ont été mis pour la dernière fois en lumière dans une enquête faite, en 1892, par les ingénieurs des mines.

Celle-ci établit la prise à la charge exclusive des exploitants des frais de ce service dans 34 entreprises, occupant 50.225 ouvriers, et le payement déjà par eux, à cette époque, de 3.297 pensions représentant une annuité totale de 679.869 francs. Dans 67 autres concessions, groupant 88.556 salariés, il était pourvu aux mêmes frais, s'élevant, pour 4.301 retraites en cours, à 1.210.525 francs, au moyen de Caisses particulières constituées, tantôt avec des retenues sur les salaires et des subventions proportionnelles des propriétaires des mines, tantôt avec des versements réguliers seulement de la part des mineurs et des contributions gracieuses des patrons, se bornant alors d'ordinaire à équilibrer les recettes avec les dépenses. Enfin, dix Sociétés, employant ensemble 20.549 personnes, usaient pour la constitution de rentes viagères à leur profit, de l'intermédiaire de la Caisse gérée par l'Etat. Ce sont là des constatations qui témoignent assez d'elles-mêmes, sans qu'on ait besoin de plus insister, de la place que tenait dans les conseils des Compagnies la préoccupation de mettre leur personnel à l'abri de la

---

(1) Nous ne nous occuperons que de la partie de cette loi ayant trait aux retraites, le surplus de ses dispositions n'entrant pas dans le cadre de cette étude.

misère qui guette, au soir de sa vie, l'ouvrier sans ressource et sans force, et qui, dès à présent, permettent par conséquent de conclure que la loi du 29 juin 1894 constitue en fait une anomalie, car, en nulle autre industrie, sauf peut-être celle des transports, on ne rencontrait, au moment où elle a été votée, pareille généralité d'efforts pour essayer de soustraire les travailleurs aux redoutables éventualités auxquelles les laisse exposés la vieillesse.

Sans doute, tout n'était pas parfait dans les organisations existantes. Ainsi, notamment, suivant en cela du reste l'exemple donné par le Gouvernement en ce qui concerne le mode de délivrance des pensions civiles, dans la très grande majorité des cas, les engagements, au lieu d'être garantis par des capitaux correspondants, n'étaient tenus qu'avec les ressources annuelles, et il était distribué tous les ans en arrérages de rentes une somme sensiblement égale au produit des recettes de l'année. Il en résultait que l'allocation des retraites était en réalité subordonnée à la prospérité de l'exploitation, ce qui, malgré qu'on ne signale guère qu'un seul cas où elles aient été compromises, celui de la faillite de la Compagnie de Terrenoire, constituait une chance à courir pour les intéressés, une menace permanente les privant d'une sécurité absolue, et appelait, par suite, un changement dans leur procédé d'élaboration.

De même, la condition à laquelle leur acquisition était la plupart du temps soumise, consistant à avoir un nombre déterminé d'années de service auprès d'une même entreprise, n'était pas non plus sans offrir de sérieux inconvénients. Elle créait pour les patrons et pour les ouvriers une situation des plus fâcheuses, en ce qu'elle ne pouvait, dans une infinité d'espèces, que gêner et entraver leur liberté d'action, et, par exemple, empêcher souvent les premiers

d'accomplir des renvois nécessaires, par considération humanitaire, et pour ne pas faire perdre aux renvoyés le bénéfice de leur pension, ainsi que maintenir les seconds, afin de ne pas se priver volontairement eux-mêmes du même avantage, pendant toute une longue période, dans les cadres d'une même Compagnie, alors cependant qu'au bout d'un certain temps leurs aspirations les eussent conduits à l'abandonner.

Ne fut-ce donc qu'à ces deux points de vue, une réforme des institutions en vigueur était à souhaiter et à poursuivre. A une époque où les déplacements sont rendus si aisés, et sont en conséquence si fréquents, il fallait trouver un système permettant aux ouvriers d'emporter avec eux, au cours de leurs migrations, leur part de droits éventuels, rendue tout à fait indépendante du sort des diverses mines auprès desquelles ils pouvaient avoir travaillé. Ce problème avait reçu un commencement de solution dans le bassin houiller de la Loire, et il eut suffi, semble-t-il, de la généraliser pour obtenir le résultat désiré.

Dès 1867, en effet, une entente était survenue entre les quatre Compagnies de Saint-Etienne, de la Loire, de Montrambert et de Beaubrun, pour réunir leurs institutions particulières de retraites, et fonder une Caisse centrale chargée de servir à l'ensemble de leur personnel des secours en cas de blessures entraînant une incapacité de travail pendant plus d'une année, des pensions viagères à partir d'un âge déterminé, et des pensions aux veuves et aux enfants d'ouvriers tués ou blessés trop jeunes pour se suffire personnellement. En 1869, deux autres Sociétés, celle de la Péronnière et celle de Villebœuf, se joignaient aux précédentes, et cet établissement s'adressait, dès ce moment, à dix mille personnes environ.

Ses statuts, mis en vigueur après leur approbation par les ouvriers, accordaient aux blessés un franc par jour, aux veuves 0,60 cent., et à leurs enfants âgés de moins de douze ans, dans les deux cas, 0,25 cent. Quant à la retraite, délivrée à 55 ans, après 30 ans de service dans les mines associées, son minimum était limité à 300 francs, et elle s'accroissait de 25 francs par année de travail accomplie à partir de l'instant où sa liquidation pouvait être réclamée. — Pour alimenter la Caisse centrale, chaque Compagnie, sauf celle de Montrambert qui, depuis 1873, prenait exclusivement à sa charge les dépenses incombant à cette institution du chef de son personnel, prélevait sur les salaires de ses ouvriers la moitié des frais qu'elle avait à supporter de leur fait, et acquittait directement l'autre moitié. Un fond de réserve destiné à parer à toute éventualité était institué sur les mêmes bases (1).

Grâce à cette combinaison, un progrès véritable était réalisé, puisque les mineurs occupés dans les houillères susmentionnées pouvaient désormais passer de l'une à l'autre sans perdre chaque fois leurs droits acquis à une rente de vieillesse. C'était un premier pas, pour eux, dans la voie d'une émancipation plus complète, et un exemple, qui, à sa suite, devait amener d'autres exploitations à se préoccuper d'assurer le même bienfait à ceux dont elles louaient les services.

L'organisation ci-dessus ne fut cependant nulle part reproduite comme ne consacrant qu'une amélioration relative.

---

(1) Note relative aux Caisses de secours et de retraites des exploitations du bassin de la Loire unies pour le service des Retraites des ouvriers, par M. Houpeurt, directeur de la Compagnie des Mines de la Loire. Paris, 1884.

Ce n'était pas assez de rendre possible pour l'ouvrier mineur la constitution de sa retraite malgré ses déplacements, dans des limites données; c'était malgré tous ses déplacements quels qu'ils fussent, qu'il fallait lui permettre d'aboutir à ce résultat, pour qu'aucune de ses minutes de travail ne fût perdue pour lui à cet égard. Or la Caisse nationale pour la vieillesse offrait un moyen très simple d'arriver à ce but. Acceptant des versements par intermédiaire, les Compagnies pouvaient y opérer des dépôts au nom de leurs ouvriers. Le livret où ils étaient inscrits restait, dans tous les cas, la propriété de ces derniers, et les droits éventuels provenant des sommes qui y étaient portées leur demeuraient dès lors acquis d'une manière définitive, quel qu'ait été, auprès de chacune d'elles, le temps de leur embauchage. On obtenait de la sorte une mobilisation parfaite des retraites, qui, en plus, échappaient entièrement à la dépendance de la situation financière des entreprises, le fonctionnement de la Caisse nationale reposant sur la formation, pendant la vie active du futur retraité, du montant représentatif de sa rente viagère.

En présence de ces avantages, exposés surtout fréquemment dans ces dernières années, un certain nombre de Sociétés avaient peu à peu abandonné leur régime primitif de pensions, et opéré le rattachement de leur personnel à la Caisse de l'Etat. Parmi elles, on peut citer les Compagnies du Creuzot, d'Anzin, de Bessèges, de Ronchamps, etc. Nul doute que d'autres n'eussent suivi, lorsque le dépôt à la Chambre des propositions de loi d'où devait sortir celle du 29 juin 1894, en ne laissant plus la question entière, arrêta l'initiative des exploitants, dans l'attente d'une solution législative.

La première en date de ces propositions, due à MM. Rey-

neau et Gilliot (1), imposait aux exploitations minières la double obligation de constituer une Caisse de secours destinée à distribuer des indemnités aux ouvriers en cas de maladie, et de faire ouvrir à chacun d'eux un compte à la Caisse nationale des retraites, et à la Caisse des assurances en cas d'accidents et de décès instituée par la loi du 11 juillet 1868. Comptes et Caisse devaient être alimentés par un prélèvement sur les salaires, une contribution égale acquittée par les concessionnaires, une retenue de 10 p. 0/0 sur les sommes payées aux propriétaires tréfonciers, une autre de même valeur sur les redevances perçues par l'Etat, et au moyen encore de subventions du budget et de dons et legs particuliers. L'administration de la Caisse de secours était confiée à une Commission composée pour deux tiers de délégués ouvriers et pour un tiers de délégués de la Compagnie, à qui il appartenait également de décider du chiffre des pensions à allouer en cas d'accidents et au moment de la retraite, fixée à 45 ans, après 25 ans de travail dans les mines, ainsi que de déterminer la quotité des versements ouvriers et patronaux à effectuer en vue de ces diverses assurances.

Peu de temps après l'apparition de ce projet, MM. Brousse, de Lanessan et une cinquantaine de leurs collègues, demandaient à leur tour que les Compagnies houillères fussent astreintes à organiser, dans le délai d'un mois à partir de la promulgation de la loi, des caisses de secours et de pensions, dont les statuts auraient été d'abord soumis à l'homologation du ministre des Travaux publics (2). Les conditions générales auxquelles ils subordonnaient cette homologation se résumaient de la façon suivante. Il fallait que ces caisses prévissent

(1) *Journal Officiel.* Chambre, 1882. Annexes, n° 1.404.

(2) *Journal Officiel.* Chambre, 1882. Annexes, n° 1.445.

la délivrance : 1° de secours et d'indemnités aux malades et aux blessés, aux veuves et aux orphelins à suite d'accidents survenus à la mine ; 2° d'une retraite, après trente années de travail, sans condition d'âge ; 3° d'une retraite proportionnelle octroyée, après cinq ans de versements, aux mineurs qui viendraient à changer d'état, ou auraient contracté, dans l'exercice de leur profession, des maladies ou infirmités les condamnant à un chômage prématuré. Quant à leurs ressources, elles devaient provenir d'une retenue de 3 à 6 p. 0/0 sur le salaire de leurs participants et d'une contribution de 10 à 15 p. 0/0 sur les dividendes distribués, auxquelles l'Etat aurait en outre joint des allocations annuelles. Puis, afin de faire produire à l'épargne et à la prévoyance de l'ouvrier tous ses effets, sans nuire en rien à sa liberté, les auteurs de ce projet centralisaient toutes les caisses d'un même bassin, de manière à ce que le transfert des fonds versés au compte d'un individu pût être opéré de caisse à caisse et de bassin à bassin, et les rendaient solidaires l'une de l'autre, pour que les moins éprouvées venant en aide à celles qui le seraient davantage, leurs adhérents jouissent de la plus grande somme de sécurité possible. C'était tout simplement, comme on voit, l'extension à l'ensemble de l'industrie des mines du système adopté par les Compagnies associées de la Loire.

A deux jours d'intervalle avec la proposition ci-dessus, M. Waldeck-Rousseau en déposait une troisième, prévoyant simplement la constitution par les ouvriers mineurs d'associations de prévoyance, auprès desquelles leur affiliation était laissée absolument libre, mais qu'elle cherchait à favoriser lorsque ces associations consentiraient à faire avec l'Etat les opérations de retraites ou d'assurances prévues par les lois du 18 juin 1850 et du 11 juillet 1868 (1).

(1) *Journal Officiel.* Chambre, 1882. Annexes, n° 1.438.

A cet effet, il était alors requis des exploitants un versement égal au montant des cotisations acquittées par leurs membres, sans qu'il pût excéder cependant 6 francs par mois et par tête, auquel il devait être joint une subvention du budget proportionnelle aux trois cinquièmes de cette cotisation.

Enfin, un dernier projet était présenté par MM. Chavanne et Girodet le 13 mars 1883 (1), tendant cette fois à créer, sous la garantie de l'Etat, une Caisse unique ayant pour objectif de fournir à tout le personnel employé dans les mines, des pensions en cas d'accident et après un nombre déterminé d'années de service. Ses recettes devaient consister en une retenue obligatoire de 5 p. 0/0 sur les salaires, une subvention des Compagnies égale à cette retenue, une contribution de l'Etat ne pouvant excéder, comme maximum, le produit des redevances établies par les décrets des 6 mai 1811 et 11 février 1874, et dans le montant des comptes restés sans demande de liquidation. Les conditions de celle-ci, en ce qui concernait la retraite, étaient ainsi définies : pour les ouvriers du fond, vingt-cinq ans de travail; pour ceux de l'extérieur, en plus, cinquante ans d'âge. Tout ouvrier atteint d'infirmités contractées à la mine pouvait d'ailleurs réclamer une liquidation anticipée de ses droits, et il en était de même dans le cas de dissolution d'une Société, ou de renvoi pour des motifs ne touchant pas à la discipline. La Caisse des dépôts et consignations était appelée à gérer cette institution, qui était encore autorisée à faire, soit avec l'Etat, soit avec les Compagnies françaises d'assurances, telles combinaisons d'assurances collectives jugées utiles.

MM. Chavanne et Girodet se refusaient à voir du socialisme

---

(1) *Journal Officiel*. 1883. Annexes, n° 1787.

d'Etat dans une pareille organisation de la prévoyance, rendue légalement obligatoire pour toute une catégorie de travailleurs, et protestaient par avance contre tout caractère semblable qu'on voudrait lui attribuer. « L'Etat, qui doit protéger la société contre les abus, d'où qu'ils viennent, écrivaient-ils dans leur exposé des motifs, et qui, de plus, a le droit de modifier les monopoles qu'il concède, ne fait que son devoir en défendant les ouvriers contre leur propre imprévoyance et celle des exploitants ; et s'il leur impose, dans leur intérêt, certaines mesures, s'il les soumet à certaines charges provisoires, c'est par le simple exercice de la tutelle administrative ».

Pour justifier, du reste, complètement son ingérence en l'espèce, les signataires des quatre propositions précédentes invoquaient unanimement le fait que l'industrie des mines ne jouit pas, en réalité, d'une liberté absolue, et a été réglementée, à divers points de vue, par la loi organique de 1810 et par des décrets ultérieurs. La première reconnaît, en effet, un double droit de police et de surveillance confié, d'une part, aux ingénieurs des mines, relativement à la façon dont l'exploitation est conduite, et de l'autre, aux préfets, pour parer à tout ce qui pourrait compromettre la sûreté publique, la solidité des travaux, et la sécurité des ouvriers ou des habitations. Trois ans après, un décret du 3 janvier 1813, au milieu de nombreuses dispositions tendant à prévenir les accidents, prescrivait en outre aux concessionnaires d'entretenir sur leurs établissements des médicaments et des moyens de secours, réservait au ministre de l'Intérieur le droit d'indiquer les concessions qui, par leur importance, devaient avoir un chirurgien spécialement attaché à leur service, et mettait à la charge des exploitants les dépenses exigées par les soins à donner aux blessés, noyés

et asphyxiés. D'où, concluaient-ils, l'Etat a, à plusieurs reprises, affirmé son droit de surveiller les intérêts matériels des ouvriers mineurs, ce qu'il a notamment mis en pratique en 1813 et en 1817, en instituant par décrets des Caisses de secours dans le bassin de l'Ourthe (Belgique) et à Rive-de-Gier, droit qui, au surplus, est entièrement conforme à la tradition historique, puisque un édit de Henri IV, en date du 14 mai 1604, ordonnait déjà : « qu'en chaque mine qui sera ouverte en ce royaume de quelque qualité et nature qu'elle soit, un tentième soit pris sur la masse entière de tout ce qui en proviendra de bon et de net, pour être mis ès-mains du trésorier et receveur général d'icelles mines, qui en fera un chapitre de recette à part, et seront les deniers employés pour l'entretènement... d'un chirurgien et achat de médicaments, afin que les pauvres blessés soient secourus gratuitement et, par cet exemple de charité, les autres plus encouragés au travail des dites mines. »

A la suite de ces diverses initiatives parlementaires, la Commission nommée par la Chambre pour étudier la question qu'elles soulevaient établissait un projet de loi en vingt-trois articles, qui ne put venir en discussion à cause de la fin de la législature. (1)

Repris par plusieurs députés, dès le commencement de la législature suivante, pour servir de base à de nouvelles études, et renvoyé, pour supplément d'enquête, devant une nouvelle Commission, celle-ci ne déposait son rapport que le 21 mars 1887. Il concluait à la création, en faveur des employés et ouvriers des mines, de Caisses de prévoyance destinées à les garantir contre les conséquences de la maladie, des accidents et de la vieillesse, pour lesquelles les ressources étaient

(1) V. pour ce projet, Rapport de M. Mazeron, du 7 juillet 1885.

demandées à une retenue obligatoire de 5 p. 0/0 sur tous les salaires, une contribution de même importance exigée des exploitants, un prélèvement de 10 p. 0/0 sur les redevances aux propriétaires tréfonciers, et une quote-part des subventions allouées par l'Etat aux Sociétés de secours mutuels. Spécialement en ce qui concernait les retraites, leur service était confié à la Caisse nationale pour la vieillesse, où les Compagnies étaient tenues à chaque paye, ou au moins chaque mois, d'opérer, au nom de leur personnel, des versements égaux au montant des sommes réunies de la façon précitée, déduction faite de celles de 20 et 25 francs affectées annuellement au service des pensions et indemnités en cas de maladies et d'accidents. Afin d'éviter les critiques que peut soulever la constitution de rente viagère, entachée d'égoïsme, au dire de certains avis, il était décidé que ces versements ne pourraient avoir lieu qu'à capital réservé, ce qui, aux yeux de la Commission, avait, du même coup, l'avantage de réaliser l'assurance en cas de décès. Aucune modification n'était apportée aux situations déjà acquises. Les pensions en cours de payement devaient donc continuer à être acquittées par les Compagnies, conformément à leurs règlements particuliers; quant à celles en cours d'acquisition au moment de la promulgation de la loi, il était déclaré qu'elles seraient liquidées, pour la période antérieure à elle, d'après les dits règlements, et pour la période postérieure, selon les conditions de la loi du 20 juillet 1886, eu égard au capital inscrit sur les livrets de chaque ouvrier.

Dès la première délibération sur ce projet, et malgré les efforts de la Commission dont il émanait, la Chambre limitait ses travaux à la seule organisation, pour les mineurs, de Caisses de secours et de retraite, laissant à une réglementation générale le soin de trancher, pour toutes les industries,

la question si grave des accidents du travail. En vain divers orateurs essayèrent de faire valoir que la réalisation de l'assurance contre la maladie et la vieillesse intéressant au même degré la population ouvrière en entier, c'était par loi d'ensemble qu'il fallait pareillement procéder en la matière, et non chercher à résoudre le problème pour une catégorie unique de travailleurs, leur voix ne fut pas écoutée, et, ramenée à l'objectif ci-dessus, la proposition de la Commission était votée en première lecture le 26 mars 1888, et en deuxième lecture le 5 juillet 1889, avec, pour la constitution des retraites, les modifications suivantes. Tandis que la Commission chargeait exclusivement la Caisse nationale du service des pensions, la Chambre permettait en plus aux exploitants de fonder, dans le même but, soit individuellement, soit en se syndiquant, des Caisses spéciales aux ouvriers et employés occupés dans leurs concessions. Des précautions d'ailleurs étaient prises pour éviter que ces Caisses aboutissent quelque jour à un aveu d'impuissance. Ainsi, leur institution était subordonnée à une autorisation donnée par décret, approuvant leurs statuts, et fixant les conditions de leur fonctionnement et de leur liquidation; leurs fonds ne pouvaient être placés qu'en rentes sur l'Etat, valeurs du Trésor ou garanties par le Trésor, et, dans les conditions prévues par les statuts, en obligations départementales et communales; il était accordé aux inspecteurs des finances et au receveur particulier de l'arrondissement où elles avaient leur siège, un droit de contrôle et de vérification de leur gestion. Les versements faits au compte d'un intéressé devaient être mentionnés sur le même livret tant qu'il restait dans les exploitations affiliées au même syndicat : puis, à l'époque de l'ouverture de la retraite, fixée à 50 ans, chacun de ces livrets sur divers syndicats, appartenant

à une même personne, devait déterminer, comme ceux qu'elle pouvait posséder sur la Caisse nationale, une liquidation de rente distincte, accomplie conformément aux dispositions prévues par la loi du 20 juillet 1886. En dernier lieu, pour que le poids de la double assurance projetée ne pesât pas trop lourdement sur le personnel ouvrier et les Compagnies exploitantes, la Chambre réduisait à 7 p. 0/0 le total des retenues sur les salaires et des contributions patronales, sur lequel elle affectait 2 1/2 p. 0/0 à la Caisse de secours de chaque Société, et le surplus à l'alimentation de ses pensions.

De la sorte amendée, cette proposition parvenait au Sénat le 8 juillet 1889.

Contrairement à l'avis de sa Commission, celui-ci commençait par maintenir, après une longue discussion en séance publique, la participation forcée des concessionnaires et des mineurs aux institutions à créer, et sanctionnait également la faculté, introduite par la Chambre, du recours, pour l'établissement des retraites, à la Caisse nationale pour la vieillesse ou à des Caisses syndicales ou patronales.

Hormis ces deux points, il n'adoptait plus ensuite qu'un texte très différent de celui qui lui était soumis. Il abaissait le montant des versements destinés à donner naissance aux pensions à 4 p. 0/0 des salaires, à acquitter moitié par les ouvriers et moitié par les patrons, et spécifiait que ces versements seraient toujours effectués en principe à capital aliéné, comme permettant d'obtenir des résultats bien supérieurs aux versements à capital réservé. La seule exception admise à cette règle concernait ceux provenant des retenues supportées par les salariés, pour lesquels il acceptait qu'à leur demande expresse il put être fait réserve du capital. Il

reculait de cinq ans la date fixée par la Chambre pour l'ouverture de la retraite, se basant sur ce que sa quotité s'accroît rapidement quand on en retarde un peu l'entrée en jouissance, qu'il autorisait en plus les ayant-droits, dans la même pensée, de reporter d'une année à l'autre à partir de 55 ans, tout en cessant dès ce moment d'être astreints à aucun versement. Il prescrivait, au cas où des conventions spéciales interviendraient entre les exploitants et leurs ouvriers ou employés, pour accorder à ceux-ci, à leurs veuves ou à leurs enfants, soit des suppléments de rente viagère, soit des rentes temporaires ou des indemnités déterminées d'avance, que le capital formant la garantie des engagements provenant de ces conventions fût versé ou représenté à la Caisse des dépôts et consignations, de façon à ce que leur réalisation fût aussi certaine que le payement des retraites mêmes. Enfin, dans une série d'articles, il se préoccupait d'assurer la transition de l'ancien service de pensions organisé par les Compagnies à celui établi par la loi en préparation, et distinguait, à cet effet, entre les retraites à la charge exclusive des patrons, et celles reposant à la fois sur le concours des patrons et des ouvriers.

Dans le premier cas, il consolidait purement et simplement les droits acquis, déclarant que les rentes continueraient à être fournies, comme par le passé, suivant les statuts propres à chaque Société, puis décidait, pour les pensions en cours d'acquisition, que leur montant serait calculé par application des règlements ou usages antérieurs, et que, si la rente obtenue au moyen des versements opérés en exécution de la loi nouvelle était inférieure à ce montant, la différence en serait payée par les exploitants.

Dans le second cas, il laissait les Caisses en activité fonctionner jusqu'à complète exécution de leurs obligations, en ce

qui concerne tant les retraites déjà délivrées que celles seulement en voie d'élaboration. Mais comme les travaux préparatoires avaient démontré la plupart du temps l'insuffisance de ces Caisses, il mettait en demeure les intéressés, c'est-à-dire les concessionnaires et leur personnel, de se prononcer, dans le délai de six mois, sur les mesures à prendre pour leur permettre d'arriver à cette entière liquidation. A défaut de s'entendre à ce sujet, ceux-ci pouvaient soumettre leurs différends à une Commission arbitrale, composée de sept membres permanents, auxquels, pour chaque affaire, il devait être adjoint deux membres délégués, l'un par les exploitants, l'autre par la majorité des ouvriers ou employés. Ce n'était plus qu'en l'absence d'entente amiable, ou à défaut d'avoir sollicité un jugement arbitral, dans le délai précité, qu'il appartenait aux Tribunaux civils de nommer un liquidateur pour régulariser, au mieux des intérêts en présence, la situation de ces institutions.

A la suite des divergences de rédaction que ce projet offrait avec celui qui avait rallié une première fois ses suffrages, la Chambre, resaisie à nouveau, sur les conseils de son rapporteur, finissait par voter sans aucun changement, le 9 juin 1894, toutes les dispositions qui avaient reçu l'approbation du Sénat, de manière à rendre définitive une réforme en suspens devant le Parlement depuis plus de dix ans.

Pour aboutir à l'organisation de la prévoyance obligatoire à l'encontre des ouvriers mineurs qu'elle édictait, il n'est que juste d'avouer aujourd'hui, combien au cours de la discussion devant l'une ou l'autre Chambre, on s'était souvent payé de mots! Un des arguments, entre autres, le plus fréquemment reproduit, consistait à représenter la propriété des mines comme une propriété *sui generis*, impliquant, parce qu'elle repose sur une concession de l'Etat, le droit pour celui-ci de

mettre à la charge des concessionnaires telles obligations qu'il lui plaît. Malheureusement une semblable théorie est formellement contredite par la loi organique des mines du 21 avril 1810, en vertu de laquelle (art. 7), l'acte de concession « donne la propriété perpétuelle de la mine, laquelle est dès lors disponible et transmissible comme tous les autres biens, et dont on ne peut être exproprié que dans le cas et selon les formes prescrites pour les autres propriétés. » D'où il suit rigoureusement, aussi bien à la lettre que dans l'esprit de la loi, que cet acte établit un droit conforme à celui de l'article 554 du Code civil, droit absolu comme lui, ne laissant place à aucune intervention étrangère en dehors de celle que cette loi même prévoit, et dont il faut absolument dénaturer le caractère pour reconnaître à l'Etat le pouvoir de s'immiscer dans les rapports librement débattus entre les exploitants et leurs ouvriers. Car la seule surveillance qu'elle lui réserve s'entend strictement au point de vue technique, en tant qu'il importe d'empêcher le gaspillage des gisements par une exploitation défectueuse, ou d'éviter que la sécurité publique, la sûreté des travailleurs, et la conservation des bâtiments de la surface, ne soient compromises.

De même, il n'était guère plus sérieux de se retrancher derrière le décret du 3 janvier 1813, et de déclarer que l'Etat qui avait pu, à cette date, prescrire les mesures d'assistance et de prévoyance que comportaient les conceptions sociales de l'époque, avait conservé intact le droit d'ordonner toutes mesures complémentaires jugées nécessaires (1). Le décret en question, qui ne vise que certaines dispositions à prendre pour prévenir les accidents et organiser les secours qu'ils

(1) Rapport de M. Audiffred. *Journal Officiel.* Chambre, 1887. Doc. parl., p. 564.

peuvent rendre urgents, n'est en effet qu'un acte du pouvoir exécutif, rendu par application du droit de police qui appartient à l'Etat, comme il vient d'être dit, quand la sûreté, la vie des mineurs est engagée. Comment dès lors trouver là un fondement à ses stipulations, lorsqu'il s'agit seulement d'augmenter leur bien-être!

En vain, encore, cherchait-on des précédents dans les deux décrets du 26 mai 1813 et du 15 juin 1817. Il suffit de lire le titre du premier pour s'apercevoir qu'il autorise seulement, en faveur des ouvriers houilleurs du département de l'Ourthe, la formation d'une Société de prévoyance, et quant au second, « portant établissement d'une Caisse de prévoyance en faveur des ouvriers mineurs de Rive-de-Gier », les considérants qui en précédent les articles, et le texte aussi de ces articles, prouvent clairement qu'il n'organisait qu'une institution facultative, et que le Gouvernement ne se croyait nullement armé pour la rendre obligatoire. Où voir donc dans ces actes la preuve indiscutable du droit d'intervention de l'Etat dans les relations économiques des concessionnaires avec leur personnel, sinon par le désir même qu'on avait de l'y rencontrer!

La vérité est que la loi du 29 juin 1894 n'est qu'un succédané du socialisme, d'un socialisme mitigé, ne poursuivant pas l'expropriation directe de la propriété, mais l'entourant de règlements, la grevant de servitudes, la laissant de moins en moins libre aux mains de ceux qui la détiennent, voie dangereuse en ce que, lorsqu'on s'y est engagé, il est toujours malaisé de s'arrêter, et en ce qu'en raison de l'énormité des sacrifices qui finiront dès lors par être demandés au capital, il est à craindre qu'il ne déserte l'industrie nationale pour aller chercher à l'étranger des placements plus fructueux.

Accueillie avec une défaveur marquée par les ouvriers, qui, en divers endroits, se livrèrent même à son égard à des manifestations publiques de désapprobation, cette législation, au surplus, comme on va pouvoir facilement s'en convaincre, est loin d'être parfaite. Alors que la plupart des institutions patronales qu'elle venait remplacer accordaient, par exemple, en cas de décès d'un mineur, des secours à sa veuve et à ses enfants en bas âge, elle ne prévoit pas cette situation, et rend, par suite, le sort de la famille beaucoup plus incertain qu'il n'était auparavant. Il est vrai qu'elle permet le versement à capital réservé des 2 p. 0/0 représentant la part contributive de l'ouvrier à la constitution de sa retraite, et que, de ce fait, ses héritiers peuvent être appelés à toucher à sa mort une certaine somme de la Caisse nationale pour la vieillesse. Mais quelle importance, même dans l'hypothèse la plus favorable, c'est-à-dire lorsque la mort du chef de famille survient après de longues années de versements, veut-on que cette somme ait, si on remarque que, en exécution de l'article 13 de la loi du 20 juillet 1886, ces 2 p. 0/0, pendant toute la durée du mariage, ont dû être répartis par moitié sur deux comptes, un compte au nom du mari, un compte au nom de la femme, de sorte que la quotité à restituer ne peut guère être supérieure, la plupart du temps, à 1 p. 0/0 des salaires du décédé ?

Sans doute, un jour, doit-on ajouter, les dépôts inscrits au nom de la veuve détermineront en outre, en sa faveur, une pension. Seulement, quelle pension d'abord est susceptible de donner 1 p. 0/0 aussi de ces salaires, et à quelle utilité ensuite celle-ci peut-elle bien répondre ne s'ouvrant pour elle qu'à 55 ans, à une époque, par conséquent, où, le plus souvent, ou bien la misère se sera installée et assise depuis longtemps au foyer, ou bien la période la plus difficile pour la

famille sera passée, les enfants étant arrivés en âge de travailler?

A cette lacune de la loi du 29 juin 1894, s'ajoute un grave inconvénient inhérent à son fonctionnement, inconvénient dont on commence déjà à s'apercevoir, et qui consiste dans ce qu'elle va entraîner la perte, sans aucune espèce de profit, de sommes qui, au total, atteindront des chiffres considérables. Ainsi, notamment, il est fort à craindre que la grande majorité des travailleurs qui n'auront été occupés que quelques années dans l'industrie des mines, puis qui, retournant aux travaux des champs ou louant à d'autres industries leurs services, n'auront pas continué à effectuer des versements à la Caisse nationale des retraites, ne viennent pas revendiquer, au moment voulu, les arrérages auxquels leur donnerait droit les sommes mentionnées sur leur livret, soit parce qu'ils seront ignorants des formalités à remplir, soit parce qu'ils n'y seront pas engagés par la modicité même de ces arrérages, soit, et le cas sera fréquent, parce qu'ils auront égaré le titre constatant l'état de leur compte (1). Si bien que leurs dépôts, comme les dépôts corrélatifs des exploitants qu'ils auront suscités, auront été accomplis en vain, et se résoudront dès lors, pour les uns et pour les autres, en un appauvrissement pur et simple, résultat qu'évitaient un certain nombre de Compagnies, en ce qu'il fait supporter par l'ouvrier des frais inutiles, par la restitution aux membres de leur personnel qui s'en allaient avant d'avoir acquis leur retraite, des prélèvements opérés sur leur salaire en vue de son élaboration.

---

(1) Dès à présent l'expérience démontre que beaucoup d'ouvriers mineurs, en quittant une Compagnie, soit pour se livrer à des travaux d'une autre nature, soit même pour entrer au service d'autres exploitations, ne prennent aucun souci d'emporter avec eux leur livret.

Pareillement, seront abandonnés une infinité de comptes appartenant à des femmes d'ouvriers, et provenant de l'inscription à leur actif de partie des versements du mari effectués pendant le mariage, qui, ayant déjà grand peine à fournir une très modeste rente après avoir été alimentés pendant la durée de toute une vie de travail, ne peuvent qu'être sans valeur pour elles quand, pour une raison quelconque, leur alimentation aura cessé au bout de dix, douze, quinze ans, et à plus forte raison au bout de moins de temps. Devant l'insignifiance, en semblable hypothèse, de la pension à leur revenir, combien donc qui, de propos délibéré ou par insouciance, négligeront d'en réclamer la liquidation, sans qu'on puisse croire que ce soit là seulement une appréhension chimérique, puisque tous les jours, dans la pratique, on voit des veuves ne pas retirer leurs livrets auprès des Compagnies qui les détiennent.

Une autre critique sérieuse ne saurait-elle porter sur ce que, contrairement à ce qui avait lieu sous l'empire des anciennes Caisses, où le mineur jouissait de sa retraite complète dès 55 ans en général, dorénavant il lui faudra attendre pour cela jusqu'à 60 ans environ, et plutôt plus que moins. Car, bien que son ouverture soit prévue par la loi au premier de ces âges, étant donné le partage par égale part entre les conjoints des dépôts opérés par l'un d'eux durant le mariage, il ne sera mis en réalité, à ce moment-là, s'il est marié, qu'en possession d'une pension tronquée, dont le complément réside dans les annuités viagères nées des sommes figurant à la Caisse nationale au nom de sa femme, annuités qui ne s'ouvriront elles-mêmes, à raison de la différence d'âge existant habituellement entre femme et mari, que cinq ou six ans après la pension en son propre nom. D'où ce n'est donc exactement qu'à cette époque qu'il

obtiendra la rente correspondant vraiment à la plénitude de ses efforts, rente qui, au surplus, lui échappera totalement en cas de prédécès de son épouse avant que sa part de droits ait été liquidée, et dont il sera de même privé par sa mort survenue après coup.

Enfin, les mille difficultés d'application de la loi de 1894 apparaîtront, si on songe que les exploitants doivent se procurer les actes de naissance de tous les membres de leur personnel âgés de moins de 55 ans, et de la femme de chacun, pour les représenter à la Caisse des dépôts et consignations au moment des premiers versements, conformément au règlement d'administration publique du 28 décembre 1886 relatif au fonctionnement de la Caisse nationale des retraites; puis, qu'ils ont à suivre toutes les mutations dans la famille, mariage, décès de la femme, divorce, séparation de corps, absence de plus d'un an, pour que cette Caisse avertie puisse inscrire les dépôts comme de droit; en dernier lieu, qu'ils sont astreints pour l'exécution des prescriptions légales à une comptabilité d'une minutie excessive, et à des manipulations de livrets d'un extrême assujettissement (1).

Mais c'est surtout le principe même de la loi, l'obligation de l'assurance, qui soulève le plus d'objections, et les plus graves. On les trouvera plus loin analysées en détail. Bornons-nous pour l'instant à faire observer qu'en contraignant les volontés, l'obligation les énerve, qu'en réglant les efforts, elle les paralyse, qu'en supprimant la responsabilité de l'individu, elle l'abaisse; qu'en forçant les propriétaires

---

(1) Voir sur ce point le décret du 14 août 1894 portant règlement d'administration publique pour l'exécution des articles 1, 2, 3 et 28 de la loi du 29 juin 1894, et une instruction publiée par la Caisse des dépôts et consignations pour faciliter cette exécution aux exploitants.

de mines à des sacrifices en vue de leurs ouvriers, le législateur a, en résumé, consacré le droit d'intervention de l'Etat dans la détermination du salaire ; bref, que la loi du 29 juin 1894 a créé un précédent dont on ne voit pas très bien pourquoi on refuserait le bénéfice à n'importe quelle corporation professionnelle à qui il plairait désormais de le réclamer.

Entrée en vigueur le 1er janvier 1895, ses résultats, d'année en année, ont été depuis lors les suivants. Alors que dix exploitations, seulement à cette époque opéraient des versements à la Caisse nationale des retraites au nom de leurs ouvriers, leur nombre est passé à 120 au 1er janvier 1896, et à 168 au 1er janvier 1897, et le nombre et le montant des versements, de leur côté, ont crû dans les proportions ci-après :

ANNÉES	VERSEMENTS A CAPITAL ALIÉNÉ		VERSEMENTS A CAPITAL RÉSERVÉ		TOTAL DES VERSEMENTS	
	Nombres	Sommes	Nombres	Sommes	Nombres	Sommes
		francs		francs		francs
1894	103.976	476.187	9.665	75.128	113.641	551.315
1895	203.397	1.586.468	73.611	279.476	357.008	1.865.944
1896	585.445	4.543.176	166.410	689.407	751.855	5.232.593

Il ressort de ces chiffres que la loi nouvelle n'est pas encore en plein fonctionnement. Il y a, en effet, en France, bien plus de 168 exploitations minières en activité, et, si on consulte la statistique de l'industrie minérale pour 1896, on trouve que l'ensemble des salaires payés cette année-là aux ouvriers mineurs s'est élevé à 180 millions de francs, sur lesquels le versement du 4 p. 0/0 eût dû produire 7.200.000 francs, au lieu de 5.232.593 francs qu'a reçus en fait la Caisse nationale des retraites.

Les raisons de cette différence constatée sont multiples. Elle tient à la non-application de la loi aux ouvriers de

nationalité étrangère et à certains ouvriers français dont on ne peut obtenir les pièces indispensables pour opérer leur rattachement à la Caisse de l'Etat ; à sa non-application également, d'un commun accord entre les patrons et les ouvriers, dans les petites exploitations ; enfin, à la présence dans les mines d'ouvriers ayant plus de 55 ans, et pour lesquels, à partir de cet âge, en vertu même de ses dispositions, les versements cessent d'être obligatoires.

DEUXIÈME PARTIE

ETAT ACTUEL DE LA QUESTION DES RETRAITES OUVRIÈRES A L'ETRANGER

CHAPITRE V

Pendant que le problème de l'assurance ouvrière contre la vieillesse provoquait en France les diverses interventions que l'on vient d'examiner, il suscitait également à l'étranger des solutions et des projets de solutions dont l'étude, à l'heure actuelle, offre d'autant plus d'intérêt, que le législateur chez nous est plus vivement pressé, depuis quelque temps, de prendre des mesures en vue de faire bénéficier de cette assurance tous ceux qui vivent et dépendent du salaire. Leur exposé répond donc à une véritable utilité, puisque, ainsi qu'on l'a souvent répété, l'expérience des autres est celle qui coûte le moins cher lorsqu'on sait en profiter, et qu'il n'est pas de meilleur moyen de s'éclairer sur la valeur

de systèmes donnés qu'à constater les résultats fournis par leur fonctionnement. Nous lui avons en conséquence consacré d'assez longs développements, en rapprochant en un même groupe, suivant une division tout indiquée, les Etats où cette question a déjà fait l'objet d'une règlementation législative obligatoire, soit pour l'ensemble des travailleurs, soit pour une catégorie d'entre eux seulement, réunissant au contraire en un second tous ceux qui, jusqu'à présent au moins, ont encore hésité à les suivre et à s'engager dans semblable voie.

PREMIER GROUPE

ETATS
OU LA QUESTION DES RETRAITES OUVRIÈRES
A ÉTÉ L'OBJET D'UNE SOLUTION LÉGALE OBLIGATOIRE
SOIT POUR L'ENSEMBLE,
SOIT POUR UNE CATÉGORIE DE TRAVAILLEURS

ALLEMAGNE

L'organisation de l'assurance contre la vieillesse, sauf en ce qui concerne les ouvriers occupés dans les exploitations minières, affiliés par de très anciennes dispositions légales à des Caisses de retraites, n'avait fait l'objet d'aucune loi d'intérêt général en Allemagne avant la loi d'Empire du 22 juin 1889.

Annoncée pour la première fois dans le discours du trône du 17 novembre 1881, en même temps que l'organisation de l'assurance contre la maladie et contre les accidents, ce n'est qu'après l'établissement de ces dernières et comme couronnement de l'œuvre entreprise, qu'elle commença à son tour à être sérieusement discutée, à la suite de la publication, le 17 novembre 1887, dans un avant-projet destiné à permettre à l'appréciation des hommes et des corps compétents de se

manifester, des principes essentiels sur lesquels le gouvernement impérial considérait qu'elle devait reposer.

Aux termes de cet avant-projet, l'obligation de l'assurance était étendue à l'ensemble des ouvriers et employés des deux sexes gagnant moins de 2.000 marks par an, en vue de les couvrir contre le double risque de la vieillesse et de l'invalidité. Devait être pensionné comme vieillard quiconque atteindrait soixante-dix ans, alors même qu'il ne serait nullement frappé d'incapacité de travailler, et comme invalide, quiconque serait atteint, n'importe à quel âge, de cette incapacité, et ne recevrait pas déjà une pension en vertu de la loi d'assurance contre les accidents. L'obtention des rentes correspondant à ces deux situations était subordonnée à deux conditions : l'accomplissement d'un certain temps de participation à l'assurance, — trente ans pour la rente de vieillesse et cinq ans pour la rente d'invalidité, — et le versement de cotisations provenant, par tiers, des assurés, des patrons et de l'Etat. Celui-ci se libérait par l'inscription au budget, chaque année, d'une somme égale au tiers des pensions à servir ; quant aux contributions afférentes aux deux premiers, elles devaient être acquittées au moment de toute paye régulière. La valeur de chacune des deux sortes de rentes était uniformément fixée, pour les hommes, à 120 marks par an, en ce qui concerne la rente de vieillesse, et à 120 marks minimum, et 250 maximum, d'après le temps d'affiliation, en ce qui concerne la rente d'invalidité (1). Les femmes avaient droit aux deux tiers de ces sommes. Enfin, le fonctionnement de l'institution était confié aux corporations professionnelles organisées en exécution de la loi d'assurance contre les accidents du 6 juillet 1884.

---

(1) Le mark vaut 1 fr. 25.

Aussitôt paru, ce document donna lieu à de nombreuses et minutieuses études, tant de la part des journaux, des associations ouvrières ou industrielles, que des savants, des économistes, et de tous ceux qui, de près ou de loin, étaient familiarisés avec la science des assurances. Le principe d'obligation, qui en était la cheville et le point fondamental, trouva peu de contradicteurs. On savait par avance que les meilleures raisons se briseraient contre la volonté impériale, inspirée et soutenue à cet égard par la volonté inflexible du Chancelier de fer, et à un autre point de vue même, pour beaucoup d'esprits libéraux, du moment où l'assistance publique était obligatoire en Allemagne, il y avait progrès à amener l'ouvrier à participer, dans une certaine mesure, à la préparation de son avenir.

Mais à défaut de contestations bien sérieuses sur ce point, toutes les autres dispositions de l'avant-projet soulevèrent de vives critiques. L'uniformité des pensions, ainsi, fut très attaquée, et l'opinion publique réclama au contraire qu'elles pussent être proportionnées au montant des salaires. Pourquoi, en effet, imposer une limite à la prévoyance, et pour quelle raison l'assuré qui gagne deux mille marks ne pourrait-il pas se procurer une rente plus élevée que celui qui n'en gagne que moitié moins ? En vain fit-on observer que rien n'empêcherait les ouvriers d'augmenter leurs revenus en s'adressant à des compagnies privées d'assurances. La réponse, toute naturelle, ne tarda point : si pareil recours était dans les mœurs et les habitudes de la population ouvrière, serait-il besoin de lui imposer la constitution d'une annuité viagère minima ? — La modicité du taux proposé de la pension rendait d'ailleurs la réclamation tout à fait légitime. Pour certains paysans des plaines du Brandebourg et de la Prusse orientale 120 ou 200 marks par an devaient représen-

ter une forte somme, puisqu'en travaillant toute l'année leur gain ne dépassait guère ces chiffres ; qu'était-ce au contraire pour les personnes occupées dans l'industrie, gagnant 700, 800 et jusqu'à 1.000 marks par an, quand il leur eût été cependant facile de rendre leur retraite moins insuffisante avec quelques sacrifices en plus.

L'organisation financière proposée ne parut pas, en général, beaucoup plus heureuse. On était effrayé de l'immensité des capitaux qui, avec le système des primes, allaient d'année en année se retirer du commerce, de l'industrie, de l'agriculture, et se concentrer en quelques caisses à qui incomberait le service des rentes. On calculait que dès le premier exercice, pour un minimum d'assurés de douze millions, et un versement annuel de douze marks par tête équivalant à la cotisation des patrons et des ouvriers, — c'étaient les indications mêmes fournies par l'avant-projet, — il serait réuni 144 millions de marks (180 millions de francs). Or l'équilibre entre les dépenses et les recettes ne devant être atteint théoriquement qu'au bout de 82 ans, le retrait allait donc porter en réalité sur un capital de plusieurs milliards, pour lesquels, autre difficulté, il faudrait se mettre en quête de placements utiles et sûrs. Les fonds d'Etat répondaient bien à cette dernière condition ; seulement, sollicités par un pareil client, leur cours ne pouvait qu'être sérieusement influencé, et le taux de l'intérêt amené à baisser. En présence de ces considérations, le système de la répartition, déjà en vigueur pour l'assurance contre les accidents, était donc couramment préféré. Consistant à faire supporter simplement à la fin de chaque année, par tous les intéressés, les frais de l'exercice écoulé, son adoption à la place du précédent était demandé par le Wolkswirthschaftsrath, ou Conseil économique, corps consultatif composé de

délégués de toutes les principales industries de l'Empire, de quelques délégués ouvriers et de commissaires du gouvernement, par le Comité supérieur de l'Union des corporations d'assurances, le Comité supérieur du Verein des industriels allemands, etc., etc., qui tous, du reste, proposaient d'atténuer ce qu'un tel procédé peut avoir de dangereux par la formation d'un fonds de réserve destiné à parer aux éventualités passagères, guerre ou crise particulièrement violente.

La gestion de l'assurance par l'intermédiaire des corporations professionnelles rencontra pareillement une très énergique opposition. On faisait remarquer combien ce mode de gestion est coûteux, et on en empruntait des exemples au fonctionnement de l'assurance contre les accidents où il était déjà usité. En 1886, notamment, alors que les frais de secours et pensions par chaque accident n'ont atteint, comme moyenne générale de toutes les industries, que 173 m. 50, les frais d'administration dans leur ensemble sont montés à 256 m. 46, dépassant les secours de plus de 50 p. 0/0. Leur exagération est surtout écrasante pour les petites corporations, celles qui ne comptent qu'un nombre de membres restreint. Presque à l'unanimité, en conséquence, le sentiment public se prononcait en faveur d'une organisation fondée sur un groupement territorial, supprimant l'inconvénient effectif, dans une foule de cas, d'un lourd service fonctionnant, sinon à vide, du moins trop peu chargé pour les frais généraux qu'il nécessite, et absorbant, sans profit pour les assurés, une notable partie des ressources qu'ils sont contraints d'acquitter.

L'âge indiqué pour l'ouverture de la rente de vieillesse était encore d'ordinaire considéré comme trop éloigné, et la rendant trop illusoire. La nécessité pour tout ouvrier d'être constamment muni d'un livret sur lequel devaient être ins-

crits ses versements ainsi que les versements patronaux, provoqua un profond mécontentement dans les classes populaires qui voyaient en lui le rétablissement indirect de l'ancien livret d'ouvrier, et un moyen précieux de surveillance pour la police. Bref, pendant plusieurs mois, de toutes parts les objections et les observations affluèrent, mettant à nu, point par point, toutes les imperfections de l'institution projetée.

C'est sous ces diverses pressions de l'opinion que le Conseil fédéral de l'Empire eut à s'occuper de l'avant-projet du gouvernement. Energiquement défendu par M. de Bismarck et le ministre de l'Intérieur, M. de Bœtticher, il ne subit en fait, dans cet examen, qu'une modification importante, relative à la substitution aux corporations, comme instruments de l'assurance, d'établissements spéciaux institués à cet effet, avec compétence territoriale. Puis ainsi définitivement établi, le projet fut enfin porté devant le Reichstag, où il ne fallut rien moins à nouveau que l'active et pressante intervention, à maintes reprises, du Chancelier, pour lui rallier les suffrages visiblement hésitants des députés, et lui donner, en troisième lecture, une légère majorité de vingt voix seulement.

Les adversaires de la loi se flattaient d'ailleurs que les difficultés de sa mise en œuvre lasseraient le gouvernement, et entraîneraient peut-être son abandon. Le prince de Bismarck avait quitté le pouvoir peu après son vote, et on prêtait à son successeur des opinions différentes sur son efficacité. Malgré ces pronostics, le 25 novembre 1890, un décret impérial fixait au 1er janvier suivant la date de son entrée en exécution.

En vertu de cette législation, constitutive, sans aucun doute, de la plus hardie des trois tentatives d'assurances

sociales dont l'expérience est poursuivie en Allemagne, sont soumis à l'obligation de l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité tous les individus travaillant moyennant salaire comme ouvriers, aides, compagnons ou domestiques, ainsi que les employés, commis, etc., dont le gain annuel n'excède pas 2.000 marks. Par décision du Conseil fédéral, cette obligation, en outre, peut être appliquée aux entrepreneurs n'occupant pas au moins un ouvrier salarié, et aux patrons ouvriers travaillant à domicile pour le compte d'autres patrons, sans égard au nombre de personnes qu'ils employent eux-mêmes. En sens inverse, la loi du 22 juin 1889 laisse en dehors d'elle ceux qui ne touchent pas de salaire en argent, les fonctionnaires pour lesquels déjà des services de pensions sont organisés, les militaires, les employés civils retraités ou en disponibilité, les pensionnés pour invalidité à raison de la présente loi, et tous ceux qui, à la suite d'un accident, reçoivent une rente égale au minimum de la rente d'invalidité ainsi qu'elle est plus loin déterminée. En dernier lieu, sont libres de profiter de ses avantages les petits industriels dont la participation à l'assurance n'a pas été rendue obligatoire par le Conseil fédéral, pourvu qu'ils n'aient pas dépassé quarante ans.

L'âge fixé pour l'ouverture de la rente de vieillesse a été maintenu à soixante-dix ans ; mais, dans l'esprit du législateur, la pension alors accordée ne doit être considérée que comme un supplément de revenu pécuniaire concédé aux vieillards assez robustes pour avoir pu jusque là se passer de la rente d'invalidité. Cette dernière est donc la règle, et la première ne revêt, en quelque sorte, qu'un caractère subsidiaire. Or, à la différence de celle-ci, celle-là s'ouvre sans condition d'âge, dès que par suite de son état de santé, corporel ou intellectuel, le travailleur n'est plus à même de

gagner le tiers environ de son salaire moyen normal antérieur. Elle n'est subordonnée qu'à une affiliation de cinq années à l'assurance, portée à trente pour la rente-vieillesse, qui se comptent, non d'après les années ordinaires, mais d'après le nombre de cotisations hebdomadaires acquittées, 47 semaines de cotisation constituant une année. Les temps de maladie de sept jours consécutifs au moins, pour toute personne qui n'est pas simplement occupée d'une façon passagère, de même que celui passé au service militaire, entrent également en ligne pour la détermination de cette période préparatoire.

Quant au montant des pensions, il n'est plus invariable, conformément au texte du projet et de l'avant-projet, mais proportionné au salaire, suivant le désir à peu près universellement exprimé. Il se compose uniformément dans les deux cas de deux parts. L'une, fixe, est, pour la rente-vieillesse, de 50 marks par an, représentant la contribution de l'Empire à l'assurance, et pour la rente-invalidité, de pareille somme aussi à la charge de l'Empire, plus d'une seconde somme de 60 marks à la charge des établissements préposés à l'administration de la nouvelle institution. L'autre, changeante, a pour base d'appréciation les cotisations versées, et est ainsi calculée. Les assurés étant divisés en quatre classes, d'après l'importance de leurs gains annuels

1re	classe	jusqu'à 350	marks	inclusivement
2e	»	de 350 à 550	»	»
3e	»	de 550 à 850	»	»
4e	»	au-dessus de 850	»	»

il leur est accordé, s'il s'agit de la pension d'invalidité, pour chaque semaine de cotisation

dans la	1re	classe,	2	pfennigs (1)	(0 fr. 025);
—	2e	»	6	»	(0 fr. 075);
—	3e	»	9	»	(0 fr. 1025)
—	4e	»	13	»	(0 fr. 1625),

(1) Le pfennig est la centième partie du mark ; il vaut donc 0 fr. 0125

et s'il s'agit de la pension de vieillesse, pour chaque semaine de cotisation dans la 1re classe, 4 pfennigs (5 cent.);

2e	»	6	»	(7 cent. 1/2);
3e	»	8	»	(10 cent.);
4e	»	10	»	(12 cent. 1/2).

D'où il suffit dès lors de faire l'addition du nombre de cotisations acquittées dans l'une ou l'autre classe, et de multiplier le total par la rente à laquelle chacune donne droit, pour avoir, en toutes hypothèses, en y joignant les quotités fixes plus haut rapportées, l'intégralité de la pension obtenue.

Les cotisations ont été soigneusement déterminées de manière à constituer en capital la valeur des rentes, déduction faite du montant qui doit être supporté par l'Empire. Elles sont en plus majorées d'une partie correspondant aux primes non exigibles pour cause de maladies, aux frais d'administration, aux versements au fonds de réserve, et aux dépenses occasionnées par leur remboursement, car leur restitution pour moitié est en effet prévue dans trois situations : lorsqu'une femme contracte mariage après cinq ans au moins de participation à l'assurance, pourvu qu'elle fasse valoir ses droits dans les trois mois du mariage ; au cas de décès d'un homme assuré, également affilié à l'assurance depuis au moins cinq ans ; enfin, dans les mêmes conditions, au profit des orphelins de père, lors du décès de la mère assurée. Sur ces données, elles ont été portées, pour une première période décennale,

dans la	1re	classe	à 14	pfennigs	par	semaine,	(17 cent. 1/2)
—	2e	»	» 20	»	»	»	(25 cent.)
—	3e	»	» 24	»	»	»	(30 cent.)
—	4e	»	» 30	»	»	»	(37 cent. 1/2)

La loi en permet ensuite le remaniement de cinq ans en cinq ans, suivant que les besoins auront ou non dépassé

les prévisions. — Quant à la part de l'Etat, elle est simplement inscrite annuellement au budget, dont le fardeau s'accroît dès lors au fur et à mesure qu'augmente le nombre des rentes servies.

C'est au patron qu'incombe le versement des primes, qui sont hebdomadaires et exigibles pour chaque semaine dans laquelle un individu s'est trouvé dans les conditions d'obligation de l'assurance, sous réserve de la faculté d'en retenir la moitié sur la paye de l'assuré. Si celui ci n'a pas travaillé toute la semaine chez le même patron, elles doivent être acquittées par celui qui le premier l'a employé, sauf à se faire rendre par les autres la quotité que dans leur total ils ont à supporter, et dans le cas de travail à façon, quand il n'est pas possible d'indiquer exactement le nombre de journées qu'il a fallu pour accomplir un ouvrage, elles sont payées d'après le temps jugé approximativement nécessaire.

Leur perception a lieu par l'intermédiaire de Caisses régionales, spécialement créées pour servir de rouages à l'assurance. A cet égard l'Allemagne a été divisée en 31 territoires possédant chacun une caisse ou un établissement d'assurance distinct. La Prusse en compte treize, la Bavière huit, les dix autres sont répartis entre la Saxe royale, le Wurtemberg, les duchés de Bade, de Hesse, d'Oldenbourg, de Brunswick, de Mecklembourg, l'Alsace-Lorraine, les Etats de Thuringe, et les Villes hanséatiques. A la tête de chaque établissement se trouve un ou plusieurs directeurs, auxquels il est adjoint pour sa gestion un comité composé en nombre égal de patrons et d'ouvriers élus par les directions des Caisses d'assurance contre la maladie du même ressort, comité dont les principales fonctions consistent dans la rédaction et la modification des statuts qui lui sont propres, l'examen du compte de fin d'année et la rédaction

du rapport correspondant, les décisions à prendre au sujet d'unions de réassurance, le contrôle de l'administration des directeurs s'il n'est pas formé de conseil de surveillance, qui lui-même n'est obligatoire que tout autant que parmi ces derniers il n'y a aucun représentant des patrons et des assurés. Des hommes de confiance pris dans l'une et l'autre de ces catégories constituent les représentants locaux des établissements.

En ce qui concerne leur capacité, la loi leur reconnaît la personnalité civile. Ils peuvent donc acquérir des droits, contracter des obligations, ester en justice. Leur fortune sert de garantie à leurs créanciers, et si elle est insuffisante, c'est l'association communale ou l'Etat sur lequel ils ont leur siège qui est garant. Des précautions d'ailleurs sont prises pour éviter que des placements aléatoires ne fassent courir à leurs capitaux trop de risques. « Les fonds disponibles des établissements d'assurance, dit l'article 129 de la loi du 22 juin 1889, doivent être placés à intérêt en observant les dispositions de l'art. 76 de la loi d'assurance contre les accidents. » En conséquence, ces fonds ne peuvent qu'être déposés dans les Caisses d'épargne ou utilisés comme le sont les fonds des personnes en tutelle. Là où il n'existe pas de prescriptions légales à l'égard du placement des fonds des personnes en tutelle, ils ne peuvent être employés qu'en achat de titres émis par l'Empire d'Allemagne, par un Etat allemand confédéré, ou par le pays d'Empire d'Alsace-Lorraine, de titres dont les intérêts sont légalement garantis par l'Empire, par un Etat confédéré ou par le pays d'Empire, de titres émis par les collectivités communales allemandes (provinces, cercles, communes, etc.), ou par les établissements de crédit, ou encore de titres qui sont remboursables à la volonté du porteur ou soumis à un amortissement régulier.

En plus de ces organes, la loi appelle à fonctionner pour la réalisation de l'assurance, après approbation du Conseil fédéral, toutes caisses existantes ou à organiser, pourvu qu'elles accordent à leurs membres des avantages au moins égaux à ceux qu'elle consacre, et sous les trois conditions, en outre : que les cotisations exigées de leurs participants ne soient pas supérieures à celles qu'elle détermine elle même; qu'elles tiennent compte, pour le calcul de la période préparatoire et du montant de la rente, du temps pendant lequel les intéressés auront été affiliés auprès des précédents établissements; qu'en cas de difficultés relatives aux pensions, les contestations soient soumises à un jugement arbitral. Il suit de là que, tout en instituant l'assurance obligatoire contre la vieillesse, le gouvernement allemand n'a pas entendu en conserver le monopole, et en fait, neuf caisses particulières concourent actuellement avec lui à son application. Ce sont exclusivement des caisses de corporations minières ou de chemins de fer.

Mais ni ces caisses, ni les établissements régionaux, n'acceptent directement en argent le montant des cotisations versées par les ouvriers et les patrons. Celles-ci sont recouvrées au moyen de timbres mobiles émis par les établissements, différents pour chacun d'eux et pour chaque classe de salaires, vendus dans tous les bureaux de poste et certains autres dépôts. Le versement des primes s'opère alors en collant de ces timbres, jusqu'à concurrence de la valeur correspondante, sur une carte-quittance dont doit toujours être pourvu tout assuré. Ces cartes contiennent 47 cases, et sont valables par conséquent pour une année d'assurance. Toute carte remplie est échangée contre une autre sur laquelle est effectué le report de tous les timbres collés sur celles antérieures, de sorte qu'il est possible à tout

instant de constater combien de semaines de contributions dans l'une ou l'autre classe sont acquises à l'individu qu'elle concerne, la dernière servant de récapitulation à toutes les autres.

Cette institution des cartes-quittances n'est pas une des moindres causes de l'impopularité qui a accueilli la loi du 22 juin 1889. Beaucoup y ont vu un instrument de surveillance gouvernementale, d'inquisition policière, de renseignements pour les patrons. La vie de l'ouvrier s'y lit en effet à découvert, et malgré qu'on ait pris soin de déclarer que toutes mentions concernant la conduite ou le travail y sont formellement interdites, le seul fait des timbres qui y sont apposés suffit à indiquer s'il est d'humeur nomade et dans ce cas quels sont les pays qu'il a parcourus, quel est son degré d'habileté professionnelle, les périodes où il a travaillé et, en sens inverse, celles où, pour une raison ou pour une autre qu'il aura à expliquer, il est resté sans rien faire, bref, ce qu'il importe le plus de connaître à une police soupçonneuse, ou à un chef d'industrie ou d'atelier qui veut être fixé sur le passé de ceux qu'il embauche, comme garantie pour l'avenir.

Centralisant, comme on vient de voir, les ressources de l'assurance, ce ne sont pas cependant les établissements qui sont préposés au payement des pensions. Leur rôle, à cet égard, se borne à examiner le bien fondé des demandes de liquidation, et à déterminer le montant des rentes à délivrer. Ce montant établi, leurs ayant-droits sont mis en possession d'un certificat de légitimité constatant les sommes qui leur reviennent, et que l'administration des postes est ensuite chargée d'acquitter par l'intermédiaire du bureau dans la circonscription duquel l'assuré avait son domicile au moment où il a produit sa demande, ou, s'il en change, par l'intermédiaire du bureau de son nouveau

domicile. Ces arrérages sont payables par mois et d'avance; puis, les sommes déboursées de la sorte par l'administration des postes lui sont restituées à la fin de chaque exercice, par les établissements, pour la part des rentes provenant des cotisations, et par l'Empire, pour les cinquante marks représentant sa participation à leur service. Si un individu a versé des primes à plusieurs caisses, ce qui, avec la facilité des communications et des déplacements, arrivera fréquemment, il faudra donc définir la quotité dans la pension totale à la charge de chacune d'elles, pour qu'elles puissent en effectuer le remboursement annuel prescrit. On devine aisément les complications d'une telle répartition. Aussi, nécessitant des calculs nombreux et longs, rentre-t-elle dans les attributions d'un bureau spécial, dit bureau de calcul, établi auprès de l'Office impérial des assurances, institution dont l'origine remonte à la loi d'assurance obligatoire contre les accidents qui joue dans le fonctionnement de celle contre la vieillesse un rôle des plus variés, à la fois judiciaire et administratif.

Agent de surveillance, c'est ainsi par exemple que cet Office peut à tout moment procéder à l'examen de la gestion des établissements, et les contraindre à l'observation des dispositions légales et statutaires. Organe supérieur d'administration, il tranche toutes les questions qui surgissent touchant la limitation des catégories de personnes comprises forcément dans l'assurance, toutes les réclamations que soulèvent les pensions accordées, les pénalités prononcées par les caisses régionales ou spéciales, décide sur les demandes d'emploi d'une partie de leur actif en construction de logements ouvriers, intervient dans la modification de leurs statuts, etc. Tribunal d'appel, il révise enfin sans recours les jugements des tribunaux arbitraux.

La formation de ceux-ci complète l'organisation de l'assurance allemande. Au moins un par établissement, ils sont juges au premier degré des contestations pouvant s'élever entre ces derniers et les assurés, et toute leur importance apparaît par le nombre d'affaires dont ils ont chaque année à connaître. En 1893, par exemple, ils ont rendu plus de 10.000 sentences sur 13.550 causes évoquées devant eux, et, dans la suite, ces chiffres ont encore progressé. Présidés par un fonctionnaire nommé à vie par l'autorité centrale de l'Etat dans lequel ils ont leur siège, les assesseurs, quatre au minimum, en sont pris moitié parmi les patrons et moitié parmi les ouvriers, et élus par les comités adjoints à la direction de chaque établissement. Leurs fonctions, purement honorifiques, ne leur donnent droit qu'à une indemnité pour les défrayer de leurs dépenses, sauf pour les délégués des assurés qui reçoivent en plus une seconde indemnité représentative de leur salaire journalier. Quiconque néanmoins se soustrait à leur accomplissement sans cause suffisante, ou refuse l'élection sans motif valable, est passible d'une amende, qui peut aller jusqu'à 500 marks.

Telle est, dans ses lignes essentielles, la dernière des lois d'Empire. En poursuivant avec une inébranlable ténacité l'élaboration des trois assurances que ces lois édictent, M. de Bismark cédait, entre autres préoccupations, à l'espoir d'opposer par là une digue à la diffusion des doctrines socialistes. « Nous voulons diminuer le socialisme qui excite les masses, en lui enlevant les justes motifs qu'il peut invoquer, » déclarait-il formellement au cours de la discussion de la loi d'assurance contre les accidents. Il faut avouer aujourd'hui, après expérience faite, qu'il n'y a pas réussi, et que les lois allemandes d'assurance ouvrière ont, à ce point de vue, entièrement manqué leur effet. Mieux même, il est

à noter qu'à plusieurs reprises le parti socialiste s'est constitué leur défenseur. C'est que, à tout bien examiner, et après les avoir primitivement combattues, il est arrivé à en considérer l'idée fondamentale comme socialisante. Aussi Liebknecht pouvait-il légitimement s'écrier au Reichstag, en 1881, lors du vote de la loi d'assurance contre la maladie : « Ce ne sont pas les socialistes qui sont allés au Chancelier, c'est le Chancelier qui est venu à eux : et quand il aura de sa main puissante fait entrer la nouvelle loi comme un coin dans l'organisation sociale moderne, il faut espérer que le gros bout fera éclater le reste. »

En revanche, la promulgation de la loi d'assurance obligatoire contre la vieillesse et l'invalidité a-t-elle au moins amené une amélioration véritable dans la condition de ceux à qui elle s'adresse? Rien ne peut mieux éclairer cette question que des chiffres. La rente-vieillesse se meut entre ceux de 106 m. 40 (133 francs) et de 191 m. (238 fr. 75); ce sont-là les deux pensions extrêmes, la plus basse et la plus élevée, qu'un vieillard puisse obtenir. Quant à la rente-invalidité son minimum est de 114 m. 70 (143 fr. 40), sans que son maximum puisse être exactement déterminé, puisqu'elle dépend du nombre de cotisations hebdomadaires acquittées, ou en d'autres termes, de l'âge où survient pour l'assuré l'incapacité de travail. De prime abord n'est-on pas frappé de la faiblesse de ces sommes, de leur modicité pour remplacer le salaire, disons le mot, de leur insuffisance? En fait, le montant moyen des pensions délivrées a été, depuis l'établissement de l'assurance : En 1891, pour la pension de vieillesse, de 144 fr. 19; en 1892, de 159 fr. 70; en 1893, de 162 fr. 09; en 1894, de 158 fr. 81; et pour la pension d'invalidité aux époques correspondantes, de 141 fr. 72; 143 fr. 35;

147 fr. 46; et 151 fr. 20 (1). Comment veut-on qu'avec d'aussi minimes ressources l'homme à qui tout travail est impossible puisse faire face aux besoins de son existence?

On peut objecter, il est vrai, que ces résultats ne sont encore que ceux d'une période transitoire, qu'ils s'élèveront quand l'institution fonctionnera depuis assez longtemps pour que sa marche soit normale, et que notamment les pensions au lieu de reposer, comme cela a lieu aujourd'hui dans un très grand nombre d'espèces, afin de faire produire à l'assurance des effets immédiats, sur un nombre de cotisations restreint, seront au contraire toujours fondées sur de longs versements (2). L'observation est juste; mais même alors on ne saurait espérer aboutir à des chiffres satisfaisants. On vient de voir combien le maximum lui-même de la rente-vieillesse était faible; quelle que soit donc jamais sa quotité moyenne elle restera au-dessous du

---

(1) Bulletin de l'Office du Travail. — Février 1896, p. 13.

(2) Dans le but d'arriver à une application rapide de la loi du 22 juin 1889, le législateur allemand a effectivement décidé à titre transitoire: 1° que pour l'assuré qui, dans les cinq premières années civiles après l'entrée en vigueur de la loi, devient incapable de travailler et pour lequel les cotisations légales ont été payées pendant une année de cotisation, le temps de préparation à la pension d'invalidité est réduit du nombre de semaines pendant lesquelles il a été, dans les cinq années qui ont précédé l'incapacité de travail salarié, dans une condition de travail ou de service entraînant, d'après la présente loi, l'obligation de l'assurance; 2° et que pour l'assuré qui, à l'époque de sa promulgation, a accompli quarante ans, et prouve que pendant les trois années civiles qui l'ont précédée, il a été réellement, et en tout pendant au moins 141 semaines, dans une même condition de travail entraînant d'après la loi la participation forcée à l'assurance, la période préparatoire pour la pension de vieillesse est réduite d'autant d'années de cotisations que ses années d'âge dépassent, au moment de son entrée en vigueur, le chiffre 40. (Art. 156 et 157).

nécessaire. Et quant aux pensions d'invalidité, en se plaçant dans l'hypothèse la plus favorable c'est-à-dire en supposant une longue affiliation à l'assurance, on n'estime pas qu'elles doivent dépasser, l'une dans l'autre, 225 m., soit 281 fr. après cinquante ans de contributions! (1) Quelles seront-elles, dès lors, pour ceux, — combien nombreux — dont la vie active n'aura pas pareille durée, et de même que pour les rentes qui attendent à soixante-et-dix ans le travailleur fatigué par toute une vie de labeur, n'est-il pas vrai de dire que si, dans certains cas, elles constitueront un secours sans doute appréciable, elles seront d'une façon ordinaire impuissantes à procurer la sécurité que comporte une véritable assurance?

En présence de ces constatations, on comprend de quelle valeur s'augmentent les critiques adressées à la loi du 22 juin 1889. Etait-il utile de répandre, d'un bout à l'autre de l'Empire, l'idée d'un droit positif de l'ouvrier à l'obtention d'une pension destinée à mettre ses vieux jours à l'abri du besoin, pour ne donner ensuite qu'une satisfaction aussi incomplète à cette croyance? Valait-il la peine d'éveiller en lui des espérances, qui, déçues après coup, se résument en une sorte de faillite morale dont l'Etat supporte en définitive le poids, puisqu'en prenant en mains la cause des salariés il s'était chargé d'améliorer leur position? Et pour une telle fin, que de complications en tous genres, suscitées par une réglementation qui est une gêne incessante pour les intéressés, et pour le Gouvernement l'origine d'une lourde responsabilité et d'un pesant fardeau.

Du côté des assurés d'abord, l'obligation d'acheter et de

(1) Publications de l'Office du Travail. Etude sur les derniers résultats des assurances sociales en Allemagne et en Autriche, IIme partie, Maladie, invalidité et vieillesse, p. 172.

coller constamment des timbres, malgré la patience de la population allemande, commence à produire une lassitude manifeste (1). D'autre part, comment parviendra-t-on, dans quelques années, quand l'assurance aura atteint son plein exercice, à se reconnaître dans le demi-milliard de cartes-quittances en circulation, parmi lesquelles,au moment de la liquidation des droits de chaque assuré, il faudra retrouver toutes celles sur lesquelles seront consignés ses versements? Surtout, comment surmontera-t-on les difficultés d'ordre financier qui, entrevues lors des études préparatoires de la loi, se précisent, dès maintenant, avec une telle netteté, qu'elles apparaissent comme la pierre d'achoppement fatale de tout le système? C'est par milliards, en effet, que finiront par être accumulés les capitaux dans les caisses des établissements d'assurance; c'est sur des sommes énormes qu'aura à porter la capitalisation, élément essentiel de la formation des pensions; comment pourra-t-elle s'opérer à un taux assez rémunérateur pour maintenir la quotité de celles-ci aux chiffres actuels, déjà même, comme on vient de voir, insuffisants, quand partout on constate un abaissement continu et rapide du loyer de l'argent, que l'afflux périodique des fonds de l'assurance sur le marché contribuera encore à déprécier ?

Reste à savoir quelle répercussion l'organisation des assurances sociales a eu sur l'assistance publique, car on se rappelle que le caractère obligatoire de cette dernière à la charge des communes n'a pas été sans influence sur leur acceptation par un grand nombre d'esprits libéraux. A cet égard, une enquête récente, due à l'Office impérial de statistique,

(1) Cet état d'esprit se traduit par la qualification de Klebegesetz, loi du collage, donnée dans toute l'Allemagne à la loi d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité.

est venue fournir de précieuses données. Elle établit d'abord que depuis l'entrée en vigueur de ces assurances le nombre des indigents secourus et le montant des sommes dépensées de ce chef n'ont cessé de s'accroître, ainsi qu'il ressort du tableau suivant.

—	NOMBRE DES INDIVIDUS SECOURUS			MONTANT DES SECOURS		
	1884	1889	1893	1884	1889	1893
A Berlin.....	198.588	335.215	591.860	6.965.477m	8.242.042m	11.304.703m
Dans la Bavière.....	170.566	174.479	180.198	6.253.682	6.927.623	7.697.875
— le Wurtemberg.....	37.352	34.873	37.318	3.075.740	3.299.549	3.544.563
— le grand duché de Bade.	» »	» »	» »	2.926.755	» »	2.929.503
A Hambourg et les îles de l'Elbe	» »	» »	» »	2.815.082	» »	5.022.895
Dans la Prusse occidentale.	» »	» »	» »	1.525.885	» »	2.087.459

Puis en présence de la brutalité de ce fait, et comme pour en atténuer la portée, le document qui rend compte de l'enquête ajoute que presque toutes les administrations charitables consultées sont néanmoins disposées à croire que la législation sur les assurances ouvrières a contribué à alléger les charges de l'assistance publique, car, malgré l'augmentation du nombre des secourus et du total des dépenses, cette augmentation aurait été, pensent-elles, beaucoup plus fortes si l'on n'avait pas introduit les assurances sociales, « seulement il n'est généralement pas encore possible d'appuyer cette appréciation sur des chiffres. » Que dire d'une telle explication, sinon qu'elle ne dissimule que fort mal la vérité, qui découle très clairement au contraire de ceux ci-dessus rapportés, à savoir, que les lois d'assurance ouvrière n'ont pas tenu tout ce qu'on en attendait, n'ont pas jusqu'à présent accompli tout le bien qu'on en espérait, sans

qu'on puisse péremptoirement affirmer qu'elles le feront plus tard.

En tout cas, en ce qui concerne spécialement l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse, en présence de son impopularité croissante, des dangers et des difficultés de son mécanisme que quelques années de pratique ont suffi à mettre à jour, le Gouvernement a déjà dû se préoccuper de rechercher quelles réformes pourraient bien être apportées à sa législation. Dès le 4 novembre 1895, il réunissait à ce sujet une Conférence consultative, dont le programme, en fait, fut ensuite élargi, et se trouva étendu à l'examen de l'opportunité et de la possibilité d'établir des relations entre les diverses branches de l'assurance ouvrière.

La Conférence, présidée par le ministre de l'Intérieur, M. de Bœtticher, qu'assistait comme vice-président, M. de Berlepsch, ministre du Commerce, comprenait huit membres du Conseil fédéral, onze délégués des Administrations impériales, dont huit du Ministère de l'Intérieur, parmi lesquels, M. le docteur Bödiker, président de l'Office impérial des Assurances; deux du Ministère de la Justice; un du Ministère des Finances; quinze délégués des Etats confédérés; vingt présidents de corporations industrielles, d'établissements d'assurance, et de Caisses de maladie; douze personnalités connues par leur compétence spéciale, dont quelques membres du Reichstag. (1).

Ses délibérations devaient être secrètes, « afin que, selon les déclarations faites en séances par le président, chaque membre pût en toute liberté formuler des critiques et propo-

---

(1) Communication de M. Bellom sur la question des retraites ouvrières dans les divers pays étrangers. Bulletin de la Société de législation comparée, mars 1897, p. 196.

ser des solutions (1). » Mais la publication, dans de nombreux journaux, d'analyses incomplètes ou inexactes de ses travaux, décida le Gouvernement à en faire paraître un compte-rendu officiel sommaire, qui fut inséré dans le *Moniteur de l'Empire* du 15 du même mois.

Aux termes de ce compte-rendu la Conférence avait été saisie de trois projets. L'un émanait du Ministère de l'Intérieur, et tendait seulement à introduire dans la loi d'assurance contre la vieillesse les modifications révélées par la pratique. Un autre, de M. le Dr Freund, président de l'établissement d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité de Berlin, avait pour titre : « Principes d'une simplification de l'organisation de l'assurance ouvrière. » Un dernier, de M. le Dr Bödiker, réalisait tout ensemble cette simplification, et apportait des changements à des dispositions essentielles de la loi du 22 juin 1889.

Le projet du Ministre de l'Intérieur se résumait, entr'autres points principaux, dans les suivants :

« Suppression de la distinction entre l'année de contribution et l'année civile ;

« Création de timbres valables pour une plus longue durée ;

« Suppression de la règle qui prescrit l'apposition de timbres à chaque paye ;

« Simplification du paiement des cotisations, en particulier pour les ouvriers à occupations passagères ;

« Suppression aussi complète que possible de toutes les justifications spéciales à la durée du travail fourni ;

« Création de cartes récapitulatives auprès des établissements d'assurance, pour dispenser de la conservation des cartes annuelles ;

---

(1) Bellom, p. 196.

« Accélération de la procédure d'allocation des pensions, par la suppression de l'obligation de l'audition des hommes de confiance, et de la consultation de l'autorité administrativé inférieure;

« Suppression du fonds de réserve spécial à chaque établissement d'assurance et réduction correspondante des cotisations ;

« Simplification et modification du mode de répartition des charges, en vue de remédier aussi complètement que possible aux inégalités, résultant de circonstances locales, non inhérentes au régime législatif et révélées uniquement par la pratique, entre les établissements d'assurance. » (1).

Beaucoup plus vaste était la proposition due à M. Bödiker, visant trois objets à la fois : la combinaison des diverses branches d'assurance, la modification du régime de l'assurance contre la vieillesse et l'invalidité, et l'organisation de l'assurance.

En ce qui concerne le premier, la constatation que, parmi les assurances en fonction, les unes aboutissent à la délivrance de pensions, comme en cas de vieillesse, d'invalidité, d'accident grave, et les autres à l'octroi de secours passagers, comme en cas de maladie et d'accident de peu de gravité, devenait le point de départ d'une nouvelle répartition administrative de ces services fondée sur ce que les conditions de leur installation sont absolument différentes dans l'un ou l'autre cas. L'assurance-maladie conservait sa constitution existante, c'est-à-dire continuait à être confiée à des organes locaux, par l'intermédiaire desquels l'ensemble des contributions d'assurance pouvait d'ailleurs être recouvré. Puis, l'assurance-accidents et l'assurance-vieillesse et invali-

(1) Bellom, p. 197.

dité étaient réunies, et leur gestion remise aux établissements régionaux fonctionnant actuellement exclusivement au profit de cette dernière. Par exception, les corporations professionnelles instituées pour l'exercice de l'assurance contre les accidents étaient maintenues pour l'industrie, mais devaient joindre en plus à leurs attributions présentes l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse. De la sorte, les ouvriers n'auraient plus eu à s'adresser qu'à un même organe pour les deux assurances, et, résultat non moins appréciable, on obtenait une notable diminution du nombre des tribunaux arbitraux et des fonctions gratuites auxquelles, dans l'organisation des assurances allemandes, en vue de moindres frais, on a eu si largement recours, que le recrutement de leurs titulaires est aujourd'hui un juste sujet de préoccupation. (1)

Quant aux améliorations à introduire dans l'assurance contre la vieillesse, M. Bödiker les résumait dans les dispositions suivantes.

1° Pour écarter d'abord deux des causes qui lui ont le plus nui dans l'esprit de la population, le collage des timbres et la carte-quittance, il proposait de créer une pension fixe de 144 marks par an pour les hommes, et de 108 marks par an pour les femmes, qui serait délivrée à toute personne qui prouverait qu'elle a travaillé pendant cinq ans moyennant

---

(1) En 1894, la seule assurance contre la vieillesse occupait 65.776 hommes de confiance, et les tribunaux arbitraux institués pour connaître des affaires qu'elle soulevait comptaient plus de 11.000 membres. Si on ajoute à cette multitude de fonctionnaires non rétribués, ceux dont le concours est pareillement utilisé dans l'assurance contre les accidents, on comprend qu'il soit difficile de les recruter, et qu'il y ait là un grief contre l'organisation actuelle des assurances qu'on cherche à atténuer.

salaire. L'assurance étant obligatoire, il y aurait à son égard présomption qu'elle a effectué les versements réglementaires. Cette pension-type, indépendante de toute formalité gênante, serait ensuite susceptible d'être accrue, jusqu'à concurrence du triple, pour l'ouvrier qui justifierait au moyen d'un livret facultatif qu'il a été occupé pendant une plus longue durée. « Au milieu d'une œuvre de prévoyance obligatoire, n'est-il pas curieux de voir cet appel fait à la prévoyance spontanée, cette large place offerte au développement de l'initiative des intéressés, de saisir ce germe d'inégalité entre l'ouvrier insouciant, et celui qui aura le souci de l'avenir?... C'est là une constatation tout à fait réconfortante, une preuve que l'abandon des grands mobiles économiques ne peut jamais être ni absolu, ni éternel. » (1).

2° En second lieu, afin d'éloigner de l'Etat les dangers et les embarras auxquels l'expose le système de la capitalisation admis actuellement comme procédé financier de cette assurance, à raison de l'énorme masse de capitaux que ce système accumule incessamment entre ses mains, le distingué président de l'Office impérial lui substituait celui de la répartition annuelle des charges. Il faisait très exactement observer que si la constitution des réserves est indispensable dans le régime de l'assurance libre, quand tout assuré peut à tout instant résilier ou ne pas renouveler son contrat, et cesser par conséquent de participer à l'alimentation d'un établissement ou d'une caisse déterminés, obligés dès lors d'avoir constamment par devers eux, en valeur de tout repos, faci-

---

(1) Les assurances ouvrières en Allemagne. — Résultats et réformes. — Rapport présenté le 21 février 1896, à la Société d'Economie politique et sociale de Lyon, par M. Charles Brouilhet, chargé de cours à la Faculté de droit de Montpellier.

lement réalisables, et sans pertes, les sommes nécessaires au service des engagements contractés, rien de semblable ne s'impose dans le cas d'une clientèle certaine et ne pouvant s'échapper. Il désaffectait donc les sommes jusqu'alors réunies, dont il formait un fonds de garantie pour toutes les assurances de tous les établissements; puis, désormais, le montant des contributions à acquitter, annuellement fixé par l'Office impérial, et supporté en premier lieu par les patrons, avec faculté d'en retenir la moitié sur le salaire de leurs ouvriers, devait être simplement adéquat au total des annuités viagères à payer. Grâce à cette combinaison, pas de capitaux mis par avance aux mains de l'Etat; nulle crainte, par suite, qu'il en use pour d'autres fins que celles prévues, et, pour lui, nul souci d'avoir à tirer parti de sommes sans cesse grandissantes, de leur procurer, sans les exposer, des placements fructueux : d'où allègement de son rôle, et amoindrissement de sa responsabilité.

3° Une troisième mesure avait trait à une nouvelle répartition de la charge des pensions. On se souvient qu'en vertu de la loi du 22 juin 1889 celles-ci sont au compte de chaque établissement dont des timbres figurent sur les cartes-quittances des pensionnés, en proportion de la valeur de ces timbres. Or, après quatre ans de fonctionnement, la situation des divers établissements était déjà des plus variables. Si, à première vue, ils paraissaient être tous prospères, leurs recettes de l'année excédant pour chacun leurs dépenses, lorsqu'on allait plus au fond, et qu'on établissait leur bilan exact sur la base légale de la formation des capitaux représentatifs des rentes, on trouvait qu'ils offraient, dès ce moment, des inégalités qui, depuis lors encore, n'ont fait que s'accentuer. Tandis que l'établissement de Berlin, malgré le peu de temps écoulé, était arrivé à amasser une fortune

lui permettant presque d'acquitter avec ses seuls intérêts les arrérages des pensions, et que les établissements des régions industrielles (provinces rhénanes, Westphalie, royaume de Saxe, Villes hanséatiques) étaient dans un état florissant, ou tout au moins d'équilibre, ceux de la Bavière et des provinces orientales étaient au contraire en déficit. En conséquence, M. Bödiker, pour faire disparaître ces différences, de nature à inspirer, en ce qui concerne les derniers, de légitimes inquiétudes, recourait à la suppression de l'autonomie de ces institutions, entraînant celle de la division entre elles des charges de l'assurance qu'il se bornait dorénavant à imputer à leur ensemble, comme s'il eût existé un établissement général de contre-assurance.

Enfin, dans une dernière partie, il s'occupait de la réorganisation, au point de vue de leur administration intérieure, des trois assurances dues aux lois d'Empire. Mais c'étaient là questions de détail, sans grand intérêt.

La proposition de M. Freund était moins complexe, tendant seulement à créer une solide organisation locale commune à tous ces services, centre de toutes les questions s'y rattachant, et permettant aux patrons et ouvriers de n'avoir plus de rapports qu'avec un seul bureau. Elle s'analysait de la façon suivante :

L'assurance-maladie, étendue à toutes les personnes soumises à l'assurance-vieillesse et invalidité, était réunie à celle-ci et confiée aux établissements d'assurance existants, qui prenaient dorénavant le nom d'établissements d'assurance ouvrière. L'assurance-accidents continuait à être gérée par les corporations. Puis, comme organes locaux de ces établissements et de ces corporations, des offices d'assurance étaient institués, composés de dix membres choisis moitié parmi les patrons et moitié parmi les ouvriers, sous la

présidence d'un fonctionnaire, avec des attributions ainsi définies :

(a) Pour l'assurance-maladie, invalidité et vieillesse :

Surveillance de l'emploi des timbres (1);

Préparation des cartes-quittances;

Surveillance des allocations de maladie;

Examen des demandes de pensions.

(b) Pour l'assurance-accidents :

Réception des déclarations d'ouverture d'exploitations et des avis d'accidents;

Rédaction des règlements de sécurité et surveillance de leur exécution;

Instruction des demandes de pensions, et énonciation d'avis y relatifs.

D'une façon générale, les offices d'assurance étaient donc chargés de tout ce qui touche à l'exécution des lois sociales.

Ce projet, malgré l'excellent but qu'il poursuivait, fut moins bien accueilli que celui de M. Bödiker, qui rencontra tout de suite beaucoup de faveur auprès des membres de la Conférence. Toutefois celle-ci ne crut pouvoir prendre immédiatement aucune décision ferme au sujet des réformes qui lui avaient été exposées et proposées, et émit simplement le vœu, en se séparant, qu'il fut fait de leurs conditions d'exécution une étude plus approfondie.

En terminant, le compte-rendu officiel inséré dans le Moniteur de l'Empire déclarait que les autorités compé-

---

(1) Le projet de M. Freund comportait le maintien du système des timbres, et l'appliquait même à l'ensemble des contributions d'assurance qui auraient été payées en une seule fois. Mais dans un but de simplification, il supprimait les classes de salaires, et ne laissait plus subsister que deux timbres, un timbre pour homme et un timbre pour femme.

tentes auraient dès lors à « se demander s'il fallait différer le travail de révision jusqu'à ce que l'on eut trouvé un procédé irréprochable pour réaliser la combinaison des diverses branches d'assurance, ou d'autres modifications de principe de la législation des assurances ouvrières, ou bien s'il ne convenait pas, sous réserves de mesures ultérieures plus complètes, de poursuivre une révision isolée de chacune des lois, en conservant leurs dispositions fondamentales, comme on l'avait fait avec succès pour l'assurance-maladie par la loi de 1892 (1) ». C'est ce dernier parti qu'a adopté le Gouvernement, qui présentait en conséquence au Conseil fédéral, à la date du 26 août 1896, un projet modificatif de la loi d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité.

Il était précédé d'un exposé des motifs particulièrement intéressant parce que les principales réformes proposées par MM. Bödiker et Freund y étaient discutées, et qu'il répondait ainsi aux critiques les plus apparentes soulevées par le fonctionnement actuel de cette assurance. Trois points y étaient spécialement étudiés : la simplification de l'assurance ouvrière, le système des timbres, et la répartition de la charge des pensions.

Pour ce qui est du premier, son auteur opposait à la réunion de l'assurance-maladie et de l'assurance-vieillesse et invalidité, deux arguments. D'abord, disait-il, elle ne serait guère réalisable que si tous les assujettis à celle-ci l'étaient également à celle-là. Or, l'obligation de s'assurer contre la maladie, malgré l'extension qu'elle a reçue de la loi du 10 avril 1892, laisse encore en-dehors d'elle les ouvriers

(1) Bellom. *Bulletin de la Société de Législation comparée*, op. cit. p. 202.

agricoles et forestiers, les domestiques, les ouvriers à occupations passagères, sans qu'il y ait lieu de songer à les y soumettre par une disposition nouvelle, car, pour les salariés nomades, les difficultés que rencontre l'application à leur égard de l'assurance contre la vieillesse ne sont nullement encourageantes à les faire participer au bénéfice d'une autre assurance qui jusqu'à présent ne les atteint pas, et pour ceux occupés par l'agriculture, les mêmes raisons qui, dès le début, ont empêché qu'ils y soient astreints, subsistent dans leur intégrité, son état économique, aujourd'hui comme alors, ne permettant pas de lui imposer le surcroît de charges qui lui viendrait d'une telle proposition. — En outre, la nature même des opérations à effectuer dans les deux cas appelle des organes différents. L'assurance-maladie accorde des secours fréquents, chaque fois peu élevés et de courte durée, qu'il importe de faire rapidement parvenir aux mains de leurs destinataires, tout en évitant qu'ils soient obtenus par simulation. Par conséquent elle comporte des caisses d'un ressort territorial peu étendu, rapprochées de leurs assurés de façon à ce qu'elles puissent intervenir sans retard, et qu'une surveillance cependant soit possible sur les conditions dans lesquelles les allocations sont concédées, tandis que l'assurance-vieillesse et invalidité, au contraire, exigeant une longue préparation, l'accumulation d'un capital important, nécessitant pour la détermination des pensions des calculs qui ne se vérifient exactement que s'il est tenu compte d'un nombre considérable d'adhérents, demande la formation de vastes associations, susceptibles d'offrir une grande consistance et une solidité permanente. D'où, la fusion de l'une dans l'autre, en quelque sens qu'elle se produise, ne saurait être une amélioration.

Cette hypothèse écartée, l'exposé des motifs repoussait

également toute réunion de l'assurance-accidents et de l'assurance-vieillesse et invalidité. La gestion de celle-ci par les corporations d'assurance-accidents, discutée lors de l'élaboration de la loi du 22 juin 1889, et déjà rejetée parce que cette dernière assurance n'existait pas pour de nombreuses branches d'industrie dont le personnel était assujetti à l'assurance-vieillesse, sans qu'il fut certain même qu'elle put être réalisée pour lui sous la forme corporative, se heurte aujourd'hui encore aux mêmes inconvénients. D'autre part, la solution inverse, c'est-à-dire la dissolution des corporations, et le report aux établissements d'assurance-vieillesse du service de l'assurance-accidents, présente de nombreuses difficultés. « Le système corporatif convient aux branches d'industrie comprenant en général de grandes exploitations, ainsi qu'à l'agriculture et aux forêts. Ceux qui l'apprécient n'en admettraient la suppression qu'en échange d'avantages d'un caractère exceptionnel et d'une évidence marquée. Or, le dévouement avec lequel les patrons acceptent, sous le régime corporatif, de nombreuses fonctions gratuites, est encouragé par l'autonomie de gestion inhérente à ce régime, et incompatible avec le concours financier de l'Empire qui entraîne l'intervention de fonctionnaires. De plus, la dissolution des corporations, dans le système financier de la répartition, conduirait à liquider les charges du passé, pour lesquelles les ressources nécessaires ne devaient être constituées que par les contributions de l'avenir. Si ces charges, variables avec le degré des risques et la valeur des réserves de chaque corporation, étaient imposées aux établissements d'assurance invalidité et vieillesse auxquels patrons et ouvriers versent des contributions égales, on pourrait reprocher, non sans quelque raison, de vouloir faire peser sur l'ouvrier jusqu'à concur-

rence de moitié, non seulement pour l'avenir, mais aussi dans une large mesure pour le passé, des obligations financières que le législateur avait cru devoir imposer aux patrons » (1). Pour toutes ces raisons, l'exposé des motifs condamnait donc pareillement ce second procédé d'unification.

Enfin, il ajoutait, en ce qui concerne l'union des deux assurances sous le seul rapport administratif, comme la proposait M. Bödiker, le service de cette organisation commune étant confié pour partie aux corporations professionnelles et pour partie aux établissements d'assurance régionaux, qu'elle n'amènerait une simplification de l'organisation existante qu'autant que le nombre des corporations à dissoudre serait considérable, celui des établissements ne paraissant pas pouvoir être diminué sans de grandes complications d'administration. Mais aussitôt après il faisait justement observer que la suppression de certaines corporations, comme il arriverait notamment pour les corporations agricoles et forestières, obligées de disparaître puisque seules les corporations industrielles, dans ce projet, étaient maintenues, susciterait un vif mécontentement, pendant que, d'un autre côté, celles qui survivraient ne se verraient pas non plus sans déplaisir chargées du service de l'assurance-vieillesse pour les personnes qu'elles assurent déjà contre les accidents. Car, « bien que la réunion des deux branches d'assurance, réduite au point de vue administratif, présente des inconvénients moindres que la fusion générale discutée plus haut, on ne saurait méconnaître que certains de ces inconvénients subsisteraient encore : pour n'en citer qu'un exemple, l'intervention nécessaire des fonctionnaires

(1) Bellom., op. cit., p. 210.

et des assurés dans la gestion de l'assurance-invalidité s'étendrait à l'administration de l'assurance-accidents pour les affaires communes aux deux assurances, affaires dont le nombre serait d'autant plus considérable que la pénétration des deux assurances serait plus intime. » (1).

En résumé, par toutes les considérations qui précèdent, l'auteur de l'exposé des motifs était amené à conclure qu'il appartiendra à l'avenir de décider si une simplification de l'assurance ouvrière peut être réalisée par la réunion de ses différentes branches, mais que, pour le moment, la réforme de l'organisation existante offrirait moins d'avantages que d'inconvénients, et qu'il fallait dès lors s'en tenir à chercher à perfectionner dans ses détails le fonctionnement de chacun des services en activité.

De même, il déclarait après examen des divers procédés proposés pour remplacer, comme mode de perception des contributions de l'assurance-vieillesse, le système des timbres et des cartes-quittances, que les seuls efforts du législateur devaient tendre à améliorer le système en vigueur.

Parmi ces procédés, l'un consistait à substituer un impôt général aux versements des patrons et des ouvriers. En ce sens, on représentait que l'assurance en question est de droit public et non de droit privé, et que la communauté tout entière est intéressée à sa bonne marche, puisqu'elle est une garantie du maintien de l'état social actuel donné aux classes qui possèdent, qui doivent par conséquent y participer en proportion de leurs moyens. A quoi l'exposé des motifs répondait, d'abord, que de ce qu'une institution présente un intérêt public il ne s'ensuit pas forcément que ses dépenses soient

(1) Bellom, op. cit. p. 213.

supportées par la collectivité, exemple, l'administration de la justice qui n'est pas gratuite pour les plaideurs, et, en second lieu, que c'était grandement méconnaître le véritable caractère de la loi du 22 juin 1889, que de la considérer comme destinée à consolider la fortune acquise, en donnant un commencement de satisfaction, sur un point, aux revendications du prolétariat, quand elle n'avait eu d'autre mobile, comme en témoigne le message impérial du 17 novembre 1881, que le désir de rendre meilleur le sort des salariés, jugés insuffisamment protégés par le contrat de travail de droit privé.

Un autre système tendait à faire acquitter tous les frais de l'assurance par les patrons en pour cent du salaire, sur la base, pour toutes les entreprises affiliées à des corporations, des états dressés pour le fonctionnement de l'assurance-accidents, et pour les autres, d'un chiffre à déterminer d'après leurs besoins moyens en bras et la valeur moyenne des salaires. Une part de la contribution devait du reste toujours rester à la charge de l'ouvrier, et être prélevée par le patron sur ses employés lors de chaque paye.

Mais on devine de suite toutes les difficultés de la taxation à intervenir, lorsqu'il aurait fallu taxer tous les employeurs, même ceux qui n'occupent des ouvriers qu'à titre passager, et jusqu'à toute l'industrie domestique qui n'emploie que des serviteurs. Comment en plus, en l'espèce, l'ouvrier justifierait-il envers les établissements d'assurance de l'existence de ses droits? Il ne pourrait le faire qu'en étant muni d'un certificat lui permettant d'établir le versement des contributions ou l'accomplissement d'un travail assuré, qu'il devrait, en général, demander au patron lui-même. Or, « l'exposé des motifs redoutait à cet égard le trafic des certificats et leur falsification. L'exactitude du

contenu d'un certificat est d'autant plus difficile à apprécier qu'il remonte à une époque plus ancienne; une légalisation de la signature du patron ne suffirait point : il serait nécessaire, en outre, que l'exactitude de la teneur du certificat fut attestée par l'autorité publique. Il en résulterait, pour les autorités publiques, un travail considérable que la mauvaise foi des intéressés pourrait rendre illusoire, et, pour les patrons, l'obligation de fournir des certificats, tâche laborieuse que n'allégeraient point les états annuels de salaires prescrits par la loi du 6 juillet 1884, ces états ne comportant pas la liste nominative des assurés. Ces difficultés s'aggraveraient encore dans le cas des ouvriers à occupation passagère. Ce n'est point d'ailleurs seulement l'établissement, c'est aussi la conservation des certificats qui serait une source d'embarras. L'imposer à l'ouvrier semble impossible; en charger les organes d'assurance ou les autorités ne constituerait pas une amélioration du régime des cartes-quittances. L'emploi de ces certificats ne ferait que reproduire les inconvénients qui ont été constatés durant la période transitoire, lors de l'entrée en vigueur de la loi du 22 juin 1889, par suite du recours à des moyens de cette nature pour les quelques années antérieures à l'application du nouveau régime, en raison de l'insuffisance d'authenticité des certificats produits et de l'attribution de pensions peu méritées. » (1)

Aussi, à défaut d'une autre combinaison réalisant plus parfaitement le but poursuivi, l'exposé des motifs maintenait-il l'usage des timbres, qui ont la qualité essentielle d'être à la fois, pour le patron, une quittance vis-à-vis de l'établissement d'assurance et une libération vis-à-vis de l'ouvrier,

(1) Bellom, op. cit., p. 220.

et pour l'assuré, une justification des versements opérés à son nom, et par conséquent du montant de ses droits, et se bornait-il à prévoir quelques améliorations, sans grand intérêt, relatives à leur emploi.

En réalité, il n'admettait une véritable réforme qu'en ce qui concerne le mode de répartition de la charge des pensions. Après avoir constaté la situation très inégale créée actuellement de ce chef entre les établissements, dont quelques-uns sont en déficit pendant que d'autres sont au contraire très prospères, il en découvrait les causes, non seulement dans le plus ou moins de soin apporté par certains au recouvrement des primes, ou de rigueur dans la délivrance des pensions, mais surtout dans le concours de circonstances locales échappant à l'action de leurs administrateurs. Telle est, par exemple, la façon dont les classes de salaires sont représentées auprès d'eux, qui, déterminant la constitution plus au moins rapide à leur profit de sommes importantes, leur permet de supporter avec plus ou moins de facilité la valeur constante de 60 marks de la rente-invalidité. Tel est encore le nombre plus ou moins grand d'assurés qui, à raison de leur âge ou de leur état de santé, ont déjà dû ou devront être bientôt pensionnés. Pour obtenir la fixité et l'uniformité des contributions, il a fallu s'arrêter en effet à un chiffre moyen faisant couvrir par ceux qui sont jeunes partie des charges provenant du fait de ceux qui sont âgés. Dès lors, si, à l'origine, la répartition des âges dans un établissement d'assurance est moins favorable que les prévisions ayant servi de base au calcul des contributions pour l'ensemble des assurés, comme cela s'est produit pour plusieurs, la situation financière de cet établissement ne peut forcément que devenir critique, puisque, avec les mêmes primes,

il aura à servir un nombre de pensions supérieur à la moyenne prévue.

Par suite, afin de soustraire dorénavant les organes de l'assurance à de semblables influences, l'exposé des motifs abandonnait le système du payement des pensions, par les établissements, en proportion du nombre et du montant des contributions qu'ils ont reçues de leurs bénéficiaires, et proposait d'en répartir chaque année la charge entre tous, sans distinction, en ne tenant compte que de la valeur de leur fortune respective. Toutefois, observant à la réflexion que si ce partage affectait la totalité de cette charge, certains pourraient se croire moins intéressés à avoir une gestion économique et à exercer un contrôle sérieux sur les demandes de pensions, il reconnaissait la nécessité de laisser exclusivement supporter à chacun une part des frais dérivant de sa marche. Il la fixait au quart; c'est donc en résumé pour les trois-quarts restants que la répartition devait seulement s'accomplir.

A l'annonce de cette transformation projetée dans l'organisation financière de l'assurance contre la vieillesse, l'émotion a été vive en Allemagne, et s'est aussitôt traduite par une série de démonstrations qui lui ont été nettement hostiles. Les caisses spéciales autorisées à réaliser cette assurance pour leurs membres l'ont d'abord unanimement repoussée, en faisant remarquer que toute participation qui leur serait imposée aux charges d'ensemble de l'institution serait en contradiction absolue avec le principe même qui a consacré leur existence, en vertu duquel, une fois que l'autorisation leur a été concédée, ce n'est plus la loi, mais leurs statuts qui doivent uniquement les régir. De leur côté, les délégués de presque tous les établissements ont tenu à Cassel, le 30 septembre 1896, une conférence au cours de laquelle ils ont

déclaré ne pouvoir non plus approuver cette modification, comme contraire à l'autonomie reconnue aux divers organes de l'assurance par la loi de 1889. Semblable opinion a été exprimée par l'Association centrale des industriels allemands dans une réunion qui a eu lieu à Berlin les 3 et 4 février 1897. Le mot de spoliation à l'encontre des établissements prospères a même été prononcé dans cette dernière assemblée, et sa décision a d'autant plus de signification et d'importance qu'elle a été prise malgré les efforts de MM. de Bötticher, secrétaire d'Etat, Bödiker, président de l'Office impérial, et de Wœdtke, directeur du ministère de l'Intérieur, qui ont vainement défendu la proposition gouvernementale. Devant cette opposition on ne peut donc savoir quel sort définitif l'attend.

Cependant, les récriminations que suscite la dernière des lois d'Empire s'accentuent tous les jours; son impopularité augmente; le péril de son fonctionnement pour l'Etat, constitué le gérant de capitaux déjà énormes et encore pour longtemps en progrès, apparait de plus en plus; le poids de sa charge excite des mécontentements, qui remontent ensuite et englobent aussi celles qui l'ont précédée; bref, il n'est pas douteux qu'une période de crise s'ouvre, remettant en question toute cette législation sociale préparée avec tant de soins, si patiemment et laborieusement édifiée, objet pendant dix ans de la préoccupation dominante des pouvoirs publics, et dont le vieil empereur Guillaume attendait un si grand bien, qu'il voulait, disait-il, qu'elle « assurât la paix intérieure, et donnât à ceux qui souffrent une somme réelle de sécurité et de bien-être. »

Le temps et l'expérience sont loin, du reste, d'avoir sanctionné sans réserve ces généreuses espérances. Depuis l'organisation de l'assurance ouvrière la lutte des classes n'est

pas devenue moins ardente en Allemagne, et on ne voit pas davantage qu'elle y ait pris un moindre degré d'acuité que dans les autres nations. La marée montante du socialisme y est au contraire, comme partout, de plus en plus menaçante, et elle n'est pas parvenue à en enrayer un seul instant l'ascension. D'autre part, l'obligation de l'assurance y pèse lourdement sur toute une catégorie de travailleurs, précisément la plus intéressante parce qu'elle est la moins favorisée, celle qui ne trouve dans son gain quotidien que de quoi suffire très strictement aux exigences indispensables de la vie. En contraignant tous ceux qui la composent à distraire de leurs ressources une quotité destinée à faire face à leurs besoins éventuels, problématiques et incertains, elle aggrave leur situation présente, leur rend l'existence plus difficile, les condamne à plus de privations, et les précipite presque dans la misère sous prétexte de leur préparer un avenir qui en serait exempt. Enfin, en grevant la production nationale de frais nouveaux, cette même obligation la place en mauvaise posture pour la lutte économique que se livrent les nations civilisées, et où l'Orient réveillé est à la veille de prendre part. Si l'augmentation de charges qu'elle lui impose n'a pas de répercussion immédiate, si l'activité commerciale et industrielle de l'Allemagne n'en paraît pas encore atteinte, elle risque fort toutefois d'en être un jour paralysée, quand c'est cependant de cette activité, plus que de n'importe quelle institution, que dépend, dans un pays, le relèvement et l'amélioration de la condition des petits et des humbles.

DANEMARK

A peine la loi allemande d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité venait-elle d'entrer en vigueur, qu'une loi danoise reconnaissait à son tour à tout régnicole pauvre, âgé d'au moins soixante ans, un droit, sous certaines conditions, à une pension de retraite. Son point de départ était des plus modestes, et résidait dans quelques dispositions introduites par le Gouvernement dans un projet de la loi relatif à la codification des règles établies en matière d'assistance publique, ayant pour but de concéder des secours spéciaux aux personnes contraintes de s'adresser à cette dernière sous l'influence de la vieillesse seule, et de les exempter des restrictions aux droits des citoyens qu'engendre, en Danemark, tout recours à cette assistance.

Or, dès le premier jour où le Parlement fut saisi de cette proposition (session de 1890 91), une majorité se rencontra parmi ses membres pour penser qu'il y avait effectivement des mesures à prendre en faveur de cette catégorie si intéressante de malheureux. Mais, vu l'importance de la question à résoudre, et mûs aussi par le désir d'enlever aux secours à leur accorder le caractère toujours un peu humiliant d'une charité publique, l'avis prévalut qu'elle ne pouvait être réglée par un article supplémentaire inséré dans la loi sur l'assistance, et devait faire l'objet d'un acte législatif particulier.

Conformément à ce point de vue, le parti radical déposait presque aussitôt un projet de création d'une caisse de retraite pour la vieillesse, destinée à servir des pensions annuelles, à partir de soixante-deux ans, à tout sujet

danois, homme ou femme, placé, par suite des conditions de son existence, dans la nécessité de compter sur l'assistance publique ou la charité privée comme seuls refuges au moment où ses forces ne lui permettront plus de gagner sa vie. Cette formule embrassait, suivant la désignation particulière qui au surplus en était expressément faite, « les assistants des différents métiers et industries, de la pêche, de la navigation et de l'agriculture, les paysans sans terre, les domestiques, les journaliers et leurs pareils. » Quant au montant des pensions, il était variable d'après les localités habitées par ceux devant les recueillir, et était fixé : pour Copenhague, à 200 couronnes pour les hommes, 150 couronnes pour les femmes, et 300 couronnes pour un ménage ; pour les villes de province, à 150, 120 ou 240 couronnes, selon qu'il s'agissait encore d'un homme seul, d'une femme seule, ou d'un couple ; enfin, pour la campagne, respectivement à 120, 100 ou 200 couronnes. (1) Il appartenait à un comité de trois membres, élus par l'administration de la commune, de décider, en présence de chaque demande, si le candidat entrait ou non, dans la classe des gens pensionnables. Il n'était du reste requis de lui aucun effort personnel, de même qu'on ne se préoccupait en aucune façon de sa conduite morale antérieure.

A quelque temps de là, un second projet, dû à un membre de la gauche, consistait à accorder une subvention annuelle et fixe de 200 couronnes par homme, 150 couronnes par femme, ou 300 couronnes par couple, à toute personne résidant en Danemark ayant soixante ans révolus, et sans moyens de subsistance. Pour faire face à ces dépenses, une contribution de 4 couronnes par an pour les hommes, et de 2 couronnes

(1) La couronne vaut 1 fr. 38.

par an pour les femmes, était imposée à tous les habitants âgés de dix-huit à cinquante ans. Comme la précédente proposition, celle-ci n'exigeait des futurs pensionnés aucune initiative personnelle relativement à la préparation de leurs pensions; mais contrairement à elle, il est à remarquer qu'elle n'établissait aucune différence entre les vieillards, tous appelés, quelque milieu social qu'ait été le leur, à profiter de son bénéfice, dès qu'ils remplissaient les deux seules conditions d'âge et d'indigence auxquelles la pension était subordonnée.

Ni l'un ni l'autre de ces projets n'ayant pu rallier la majorité de la Chambre, et cependant le besoin d'une solution au problème posé étant unanimement reconnu, une union finit par se faire entre modérés et membres de la droite pour en accepter un troisième, approuvé d'avance par le Gouvernement, et qui, déposé le 9 mars 1891, était entièrement voté et devenait loi du Royaume exactement un mois après, le 9 avril de la même année. Malgré son titre : « Loi de pensions de retraite pour la vieillesse qui en est digne et ne ressortit pas à l'assistance publique, » cet acte n'est en réalité qu'une vaste mesure d'application de celle-ci, et non une combinaison précise d'assurance. Mais son étude n'en a pas moins sa place marquée ici, car on retrouvera plus loin son influence, au cours de l'analyse des diverses propositions qui, dans ces dernières années, ont été aussi formulées en France en vue de l'organisation de caisses de retraites ouvrières.

En substance, la loi danoise ouvre un droit à une pension à tout individu qui, après avoir accompli sa soixantième année, est hors d'état de se procurer à lui-même ou de fournir aux siens les moyens d'existence nécessaires ou les soins en cas de maladie, sous les conditions : *a*) qu'il jouisse du droit d'indigénat, ce qui a poussé beaucoup d'étrangers

habitant le Danemark à acquérir la nationalité de leur résidence; *b*) qu'il n'ait pas commis d'action infâmante ou ait obtenu une réhabilitation légale; *c*) que sa pauvreté ne provienne pas de donations faites à ses enfants, ou d'une vie déréglée ou prodigue; *d*) enfin, qu'il ait été domicilié dans le pays les dix dernières années avant sa demande, et que, pendant ce temps-là, il n'ait jamais recouru à la charité publique ou privée, ou vagabondé.

L'octroi de cette libéralité est donc subordonné, en deux mots, à ce que le candidat n'ait pas démérité de la société dont il réclame l'aide. Non pas qu'il soit tenu d'une vie morale exemplaire, dans toute l'acception du terme; mais il faut au moins qu'on ne puisse lui reprocher aucune de ces actions que l'opinion publique unanimement flétrit, et qui mettent leurs auteurs au ban de leurs concitoyens. A cela près, peu importent ses écarts de conduite, peu importe qu'il se soit adressé une ou plusieurs fois à l'assistance publique ou ait obtenu des secours de la charité privée, peu importe même qu'il ait subi des condamnations pour vagabondage, pourvu toutefois que le dérèglement de sa vie ne soit pas la cause directe et immédiate de sa misère, et qu'à partir de cinquante ans il n'ait plus sollicité de secours de personne. Car si, jusqu'à ce moment là, il y a lieu de se montrer, à ce dernier point de vue, très tolérant, les gens de la classe ouvrière ayant souvent beaucoup d'enfants à élever et pouvant dès lors facilement être réduits à pareille extrémité, la même raison ne subsiste plus passé cet âge, où, la plupart du temps, les enfants grandis ont déjà cessé d'être pour les parents une charge.

Ceci observé, la pension est dévolue, dit la loi, à tous ceux qui, ayant dépassé soixante ans, manquent, soit pour eux, soit pour les leurs, du nécessaire, — sans préciser du reste

ce qu'on doit entendre par là. L'interprétation la plus large a dès lors prévalu, et, contrairement aux subsides de l'assistance publique qui ne sont concédés qu'en présence d'un dénûment absolu, il a été admis qu'elle pourrait être délivrée quand bien même le postulant posséderait encore quelques ressources, si d'autre part il prouve que dans un délai très court il ne saurait échapper à la pauvreté.

Par suite, la plus grande latitude d'appréciation est laissée aux administrations communales, choisies de préférence à l'Etat comme ayant une plus exacte connaissance des besoins des particuliers dont elles sont plus rapprochées, pour admettre ou rejeter chaque demande. La même latitude leur appartient lorsqu'il s'agit encore pour elles de fixer le montant des pensions accordées. La seule règle dont elles aient à s'inspirer est que ce montant représente ce qui est essentiel en tout temps pour assurer l'existence de l'assisté et de sa famille, et les soins dont ils peuvent avoir besoin en cas de maladie.

Etant donné le vague de cette formule, on serait à bon droit effrayé de la porte qu'elle entr'ouvre à toutes exagérations de dépenses, si un correctif ne lui venait de la mise à la charge précisément des communes de la plus grande partie d'entre elles, dont l'Etat ne prend que la moitié, et jusqu'à concurrence de deux millions de couronnes seulement. A raison de cette part importante qu'elles supportent dans les frais, la faculté leur est atttibuée de fournir la retraite suivant celui des trois procédés ci-après qui leur convient le mieux; soit en argent, soit en nature, soit en plaçant son titulaire dans un hospice spécial. Nul ne peut cependant être condamné à rester malgré lui dans un de ces asiles, mais en revanche ne saurait exiger qu'on lui alloue une somme supérieure au prix réclamé par eux pour l'entretien des hospitalisés.

La pension une fois consentie, et déterminée dans sa nature et dans sa quotité, se perpétue tant qu'il n'y a pas de changements dans la situation économique de celui qui en bénéficie, à moins qu'il ne se mette dans un des cas qui feraient obstacle à son ouverture, ou qu'il n'en fasse un usage inconsidéré. Mais conformément au principe qui sert de guide à son établissement, elle est susceptible d'augmentation si la misère qu'elle a pour objet de combattre s'aggrave, comme elle est passible de réduction si la position de l'intéressé s'améliore. De sorte qu'un contrôle permanent de la part des administrations communales pèse sur les pensionnés, sans qu'ils aient néanmoins de comptes à rendre, ou même soient astreints à une résidence fixe.

Cette législation a avec raison soulevé de vives critiques, car elle engage gravement l'avenir. Il est à redouter, en effet, que, par la certitude qu'elle donne d'être secouru en cas d'indigence, elle ne détruise insensiblement dans le peuple tout sentiment de prévoyance, et que par conséquent la charge des communes n'arrive à dépasser de beaucoup, au bout de quelques années, les prévisions des débuts. Il est à craindre qu'elle ne paralyse la charité privée, qui, distribuant auparavant des secours aux pauvres sans distinction, a désormais une excuse pour en refuser à tous ceux qui ont plus de soixante ans dans le droit à une pension qu'elle ouvre à leur profit. Elle ne peut enfin qu'entraîner un relâchement dans les liens moraux qui doivent unir les membres d'une même famille, rattacher les maîtres à leurs vieux serviteurs, les établissements industriels ou commerciaux aux employés âgés qui leur ont consacré leur existence, et affaiblir la notion des devoirs qu'impose la parenté ou la reconnaissance, sous prétexte que le sort des vieillards sans ressources suffisantes pour vivre est dorénavant assuré par la loi. Ce sont là contre elle des objections très fortes,

grosses de conséquences dont il ne semble pas que le législateur danois ait mesuré toute l'étendue, et qui, impossibles à éviter, compromettent singulièrement dans un temps plus ou moins lointain, mais inéluctable, l'équilibre financier du pays.

Lorsque, comptant sur la retraite promise, la masse des travailleurs n'aura réalisé aucune économie, que l'initiative privée sera restée, à cet égard, complètement inerte, où prendra-t-on les ressources considérables nécessaires pour tenir les engagements innombrables qu'il faudra remplir, et quels fonds publics résisteraient à de tels surcroîts de dépenses ?

Déjà il existait 33.732 pensionnés au 1er janvier 1892,
43.826 — au 1er janvier 1893,
46.501 -- au 1er janvier 1894,

et le montant de leur pension atteignait,

	Dépense totale	A la charge des communes.	A la charge de l'Etat.
en 1892	2.557.961 cour.	1.543.683 cour.	1.014.278 cour.
1893	2.963.086 —	1.570.932 —	1.392.154 —
1894	3.189.286 —	1.787.852 —	1.401.434 —

Quelque importants que soient ces chiffres, ils ne sauraient donner une idée de ceux auxquels s'élèveront les retraites à servir dans vingt ou trente ans, quand la génération présente aura fait place à une autre génération élevée dans le sens de l'inutilité de l'épargne et de l'effort personnel en vue de la préparation de la vieillesse, dans la méconnaissance du principe de la responsabilité humaine, et la pensée contraire qu'il appartient à l'Etat d'être la providence de toutes les infortunes. Ils pèseront alors lourdement sur les communes, qui finiront par en être accablées ; et si M. Jensen, sénateur et avocat à la Cour suprême de Copenhague, a pu écrire, en 1896, que, jusqu'à présent, la loi du 9 avril 1891 ne leur a rien coûté, parce que la progression constatée, de

1887 à 1890, dans les frais de l'assistance publique, qui, en Danemark, sont entièrement à leur charge, ne s'est pas maintenue de 1890 à 1893, et que leur abaissement dans cette deuxième période équivaut à peu près à leur quote-part dans les frais des pensions délivrées au cours de ces mêmes années (1), ce n'est là qu'une situation appelée bientôt à se modifier, et à empirer rapidement.

Qu'on laisse le temps de disparaître au vieux préjugé en vertu duquel l'homme se faisait un point d'honneur d'assurer seul le pain de sa vieillesse, et, en sens inverse, le temps de s'acclimater à l'opinion qu'on peut, sans rien d'humiliant, recevoir du Trésor les secours qui doivent empêcher qu'on manque de l'indispensable à la vie, et on les verra bientôt succomber sous la foule des travailleurs qui, arrivés à l'âge du repos sans réserves amassées pour remplacer leur salaire, viendront réclamer d'elles l'exécution des droits que cette loi leur confère. Telle est la légitime appréhension à laquelle on est forcément conduit, sans pessimisme exagéré, après examen impartial de ses dispositions, et quelque discrétion d'ailleurs qui préside à la délivrance des pensions et à la détermination de leur quotité.

---

(1) *Les retraites pour la vieillesse en Danemark*, Revue politique et parlementaire, janvier 1896.

AUTRICHE

Bien qu'entrée la première, à la suite de l'Allemagne, dans la voie de l'organisation de l'assurance ouvrière, l'Autriche ne l'a encore réalisée pour l'ensemble des travailleurs industriels qu'en ce qui concerne la maladie et les accidents, et n'a édicté que pour les ouvriers mineurs des mesures relatives à l'assurance contre l'invalidité et la vieillesse.

La cause de cette particularité au profit de ces derniers réside dans la nécessité, après l'apparition des deux lois d'assurance générale, de mettre en harmonie avec leurs dispositions les caisses de prévoyance appelées « Caisses fraternelles » (Bruderladen) dont la loi organique des mines du 23 mai 1854 prévoyait l'institution auprès de chaque exploitation, à raison de la multiplicité des dangers courus par leur personnel. Cette œuvre une fois entreprise, le législateur ne crut pas en effet devoir en rester là, et voulut résoudre par un même acte, pour les mineurs, la question des secours et pensions, non seulement en cas d'accident et de maladie, mais dans tous les cas où l'exercice de leur profession leur est devenu impossible. De là la loi du 28 juillet 1889 qui a entièrement refondu la législation spéciale aux anciennes Caisses minières, et créé une situation tout à fait exceptionnelle pour les salariés auxquels elle s'adresse.

La loi des Mines du 23 mai 1854 ayant déjà établi pour les patrons l'obligation de posséder des Caisses de secours, et l'adhésion forcée des mineurs à ces Caisses, la loi nouvelle n'avait qu'à accepter ces principes fondamentaux en parfaite concordance avec l'obligation récemment adoptée de l'assurance contre la maladie et contre les accidents. Tel est

aussi son premier soin, et ce n'est qu'après avoir consacré leur maintien qu'elle commence à innover, en dédoublant les Caisses fraternelles en deux organes distincts et nettement séparés : Caisse de maladie, pour allouer des secours aux malades et des indemnités funéraires ; Caisse de pensions, pour servir des rentes aux ouvriers frappés d'incapacité de travail à la suite d'accidents ou de vieillesse, ou, en cas de décès, à leurs veuves et à leurs enfants légitimes jusqu'à l'âge de 14 ans inclusivement.

Cette départition accomplie, la plus grande latitude est laissée à chaque caisse pour la détermination de la quotité des rentes qu'elle est tenue d'accorder, sans qu'elles puissent toutefois descendre : la rente aux invalides, au-dessous de 100 florins par an pour les hommes, et de 50 florins par an pour les femmes (1) ; la rente aux veuves, au-dessous du tiers de la rente d'invalidité pour les hommes ; la rente aux enfants, au-dessous du sixième ou du tiers de cette même rente, suivant qu'ils sont orphelins de père seulement, ou de père et de mère ; et sans que le total des rentes de veuves et d'orphelins puisse non plus excéder les trois quarts de ladite rente.

Par suite des variations possibles du taux des pensions, la loi ne fixe pas elle-même le montant des cotisations destinées à les alimenter, et se borne à déclarer qu'elles devront être calculées de manière à faire face aux dépenses évaluées d'après les principes techniques en matière d'assurance sur la vie, et acquittées moitié par les assurés et moitié par les propriétaires des mines. En outre, afin de pouvoir se rendre compte de temps à autre de leur marche et de leur état, et parer à toute éventualité, les Caisses frater-

(1) Le florin vaut 2 fr. 50.

nelles sont astreintes à procéder tous les cinq ans à l'évaluation de leurs engagements à longs termes et de leurs ressources correspondantes, actuelles et probables. Si, d'après cet examen, leurs recettes sont trop élevées, il y a lieu de réduire les cotisations ou d'augmenter les pensions; si, inversement, le bilan montre un excédant dans les obligations, on doit, ou réduire le chiffre de la pension dans les limites légales, ou augmenter les cotisations de manière à rétablir l'équilibre. Par surcroît de précaution, le législateur autrichien prévoit la formation d'un fond de réserve central ayant pour but de venir en aide aux caisses de pensions qui ont à supporter des dépenses supplémentaires résultant d'accidents collectifs, c'est-à-dire d'accidents ayant occasionné la mort ou l'incapacité de plus de cinq personnes assurées. Ce fond de réserve est constitué par des versements annuels des exploitants proportionnels aux totaux des salaires par eux payés, et limités, au maximum, à 1 p. 0/0 de ces salaires.

Il est reconnu aux membres des Caisses fraternelles un droit formel de propriété sur les sommes comprises dans leur caisse de pension. Ce droit s'exerce, au cas où un participant d'une Caisse l'abandonne pour faire partie d'une autre, par le transfert, par la première à celle-ci, d'un capital déterminé d'après la valeur de ses obligations futures envers ce participant, diminuée de la valeur des versements qui restent encore à ce dernier à faire, ou, en cas d'abandon sans affiliation nouvelle, par le dépôt à son nom de la dite valeur à une Caisse d'épargne postale, ou enfin, si les statuts le permettent, par son versement direct à l'intéressé.

En ce qui concerne l'organisation intérieure de ces associations, la loi du 28 juillet 1889 place à la tête de chacune d'elles un Comité directeur comprenant deux tiers au moins

d'assurés et un tiers au plus de propriétaires de mines, ou de personnes déléguées par eux. Ce Comité représente les Caisses judiciairement et extra-judiciairement, et sa compétence est définie par les pouvoirs que lui confèrent les statuts qui leur sont propres. Ceux-ci, doivent être préparés par les patrons avec le concours des ouvriers, et homologués par l'Administration supérieure des mines. Entre autres énonciations, ils doivent contenir des prescriptions :

Sur les conditions de l'entrée et de la sortie des membres de la Caisse ;

Sur la nomination du Comité, l'étendue et la durée de ses fonctions ;

Sur la composition et la convocation de l'Assemblée générale, le mode de votation et le nombre de voix attribuées aux exploitants ;

Sur la nature et le montant des versements à faire par les participants et des secours auxquels ils donnent droit ;

Sur la procédure à suivre pour l'examen des cas de prétendue incapacité de travail, et notamment sur une enquête éventuelle par des experts; sur les recours juridiques dont pourra user l'intéressé si son incapacité prétendue n'est pas admise ;

Sur les bases du calcul des primes, le mode de tenue des comptes et du bilan ;

Bref, d'une manière générale, sur tout ce qui est de nature à préciser l'application de tous les principes posés dans la loi.

Les Caisses fraternelles sont soumises à la surveillance des autorités minières, et, en premier ressort, à celle de l'ingénieur des mines dans l'arrondissement duquel se trouve leur siège. Cette surveillance s'étend à l'observation exacte des dispositions légales et statutaires, et aux circonstances intéressant la stricte exécution des obligations

futures de chaque institution. En conséquence, ces autorités ont le droit de prendre connaissance de tous les livres, comptes, correspondances et autres papiers des Caisses, de faire la révision de leur encaisse, d'envoyer un délégué à toutes les séances de leurs organes, investi de la faculté d'en suspendre les résolutions mais tenu en pareil cas d'en référer immédiatement à la Direction des mines qui a quinze jours pour infirmer ou confirmer sa décision, de se faire représenter leur bilan, le relevé des placements de leur avoir, et même, au cas où deux ou plusieurs Caisses fonctionnent dans le ressort d'une seule Direction, d'opérer d'office leur réunion, lorsque, sur avis d'un expert d'assurances officiel, elles n'offrent pas individuellement assez de garanties pour l'accomplissement de leurs obligations. Cette fusion peut aussi avoir lieu volontairement; il suffit d'une délibération en ce sens prise à l'unanimité par les assemblées générales des Caisses qui veulent la réaliser, et dans cette hypothèse, comme dans la précédente, il y a lieu seulement de procéder à la rédaction de nouveaux statuts.

Enfin, pour répondre à un désir souvent exprimé, et dans le but d'arriver à une solution plus rapide et plus simple de toutes les questions litigieuses pouvant naître, soit entre les diverses associations, soit entre une association et ses membres, assurés ou pensionnés, la loi de 1889 institue des tribunaux arbitraux au siège de chaque inspection minière. Composés d'un président, désigné par la Direction locale des mines, et de quatre assesseurs, dont deux choisis par le président même parmi les propriétaires miniers, et deux élus par les comités directeurs des Caisses intéressées, leurs jugements sont sans recours.

Sans aucun doute, toutes ces dispositions constituaient de sérieux progrès sur la législation antérieure des Caises fra-

ternelles, notamment en ce qu'elles les mettaient désormais à l'abri des multiples difficultés d'ordre financier au milieu desquelles elles se débattaient au moment de son apparition, et sous lesquelles elles étaient menacées de sombrer. Le résumé du fonctionnement de 350 Caisses environ existant en 1885 accusait en effet, à ce moment, un déficit de 20 millions de florins (50 millions de francs), qui devait s'accroître d'à peu près un demi-million de florins par an si on persistait à suivre les anciens errements. Il n'était que temps de prendre des mesures pour enrayer cette progression, et ramener dorénavant dans leurs opérations un équilibre qui en avait depuis longtemps disparu.

Mais cela même ne suffisait pas, et il fallait pareillement se préoccuper de combler leurs déficits précédents. Aussi la loi du 28 juillet 1889 contient-elle dans ce but toute une série de dispositions transitoires, qui ne sont pas une de ses parties les moins intéressantes. A cette fin, elle ordonne d'abord l'établissement par toute Caisse en activité au moment de sa promulgation d'un bilan analogue à celui qu'elle aura ensuite à dresser de cinq ans en cinq ans. Si ce bilan, examiné par un expert d'assurances officiel, démontre un excédent de son passif sur son actif, elle prescrit alors, pour arriver à faire cesser cette situation anormale, l'emploi successif des quatre remèdes suivants :

1° En premier lieu, l'augmentation des cotisations prévues aux statuts;

2° Si cette augmentation n'est pas possible, ou n'est pas suffisante, la réduction des pensions en-deça du minimum légal de 100 ou 50 florins, sans qu'elles puissent être réduites de plus de 50 p. 0/0;

3° Si cette réduction elle-même ne parvient pas à rectifier l'équilibre budgétaire de la Caisse, les propriétaires de la

mine sont tenus d'opérer, en dehors de leurs autres cotisations, des versements supplémentaires pouvant aller jusqu'à 2 p. 0/0 des salaires;

4° En dernier recours, si ces versements sont encore insuffisants, il est reconnu à l'administration des mines le droit de réduire tant qu'il sera nécessaire les pensions déjà liquidées.

Malgré la très certaine amélioration apportée dans le régime des Caisses fraternelles par la loi ci-dessus, son application néanmoins a rencontré une assez vive résistance de la part des ouvriers. La cause en est dans les cotisations incontestablement disproportionnées avec leurs ressources, eu égard au taux anormalement bas des salaires dans un grand nombre de districts, qu'ils se sont vus contraints d'acquitter du fait du passif constaté dans presque toutes les Caisses, et de la fixation des pensions minima à un chiffre qui excède de beaucoup les anciennes pensions qu'elles délivraient. Il en est résulté un retard inattendu dans leur réorganisation, qui n'a pu dès lors être achevée que vers la fin de l'année 1891.

D'après les derniers renseignements statistiques fournis sur ces institutions (1), le nombre des Caisses de pensions en fonction était, en 1895, de 264, et en 1896, de 261. — Leur personnel comprenait :

	1895	1896
Nombre de membres cotisants	139.191	144.325
Nombre d'ayants-droit de membres cotisants	233.603	239.224

Le chiffre de leurs pensions servies s'était élevé, en bloc, pendant le premier exercice, à 38.923, porté à 40.392 pendant le second, et le montant de leurs dépenses, de ce chef, avait

(1) *Bulletin de l'Office du Travail*, année 1897.

atteint 2.157.511 florins en 1895, et 2.287.950 florins l'année après.

Depuis l'intervention du législateur autrichien, en 1889, en faveur de la consolidation des Caisses de prévoyance des ouvriers mineurs, de nombreux vœux ou projets sont venus le presser d'entrer dans une voie plus large, et d'étendre au profit de tous ceux qui dès à présent jouissent des avantages de l'assurance contre la maladie et contre les accidents, le bénéfice de celle contre la vieillesse et l'invalidité. Dès le 22 avril 1891, une première proposition en ce sens était déposée à la Chambre des députés par M. Prade et plusieurs de ses collègues. Renvoyée à la Commission de l'industrie de cette assemblée, elle faisait, le 13 décembre 1892, l'objet d'un rapport favorable de M. le Dr Gross, aux termes duquel celui-ci exposait : que l'assistance des invalides est encore plus nécessaire que celle des malades et des blessés, car cette dernière ne s'adresse qu'à des infortunes exceptionnelles, tandis que le dépérissement des forces et les maux qui s'ensuivent pour les travailleurs, sont inévitables ; que les efforts privés effectués pour la réaliser ne constituent cependant qu'une rareté, et que, quand par hasard au surplus, des secours dans ce but sont organisés, ils affectent le plus souvent le caractère d'une faveur et non d'un droit ; qu'en instituant l'assurance demandée on répondrait à un vœu unanime, et on arriverait, en outre, à réduire notablement le rôle et les frais de l'assistance publique ; enfin, qu'il n'y avait pas à hésiter à aborder un problème déjà résolu depuis quelques années en Allemagne.

Sans pouvoir préciser encore s'il convenait d'appliquer à l'Autriche un régime analogue au régime allemand, M. Gross, toutefois, considérait comme acquis que la nouvelle assurance devait être : 1° obligatoire, à raison des sacrifices qu'elle nécessite, et qu'il est illusoire de supposer que tous

les intéressés accomplissent jamais volontairement ; 2° réalisée par une organisation de droit public, de préférence à des organes ou sociétés privées ; 3° avec la participation pécuniaire de l'Etat pour une part importante, parce que les charges de l'assurance-accidents et de l'assurance-maladie pèsent déjà lourdement sur la production industrielle, que la production agricole ne saurait en rester indemne encore pendant longtemps, et qu'il convient dès lors de se montrer très circonspect dès qu'il s'agit de les grever de nouveaux fardeaux. Du reste, il faisait observer qu'il n'y aurait en l'espèce, à proprement parler, qu'un déplacement de charges financières, et non une innovation de principe, puisqu'un certain quantum des frais qui incomberaient à l'Etat est aujourd'hui dépensé par les communes sous forme d'assistance aux indigents. Il concluait donc en demandant à la Chambre des députés d'inviter le Gouvernement à prendre en considération l'organisation de cette troisième assurance, qui, comme en Allemagne, était le couronnement nécessaire des deux déjà en fonction.

Le 2 avril 1892, la diète de Bohème avait déjà voté une motion analogue.

Le 22 février 1895, M. von Troll interpellait le ministre de l'Intérieur pour savoir si le Gouvernement se préoccupait de résoudre à bref délai la question de l'assurance générale des travailleurs contre la vieillesse et l'invalidité, et proposait à cette occasion, pour arriver à une simplification de l'assurance ouvrière, d'en confier la réalisation, sous ses trois formes, à un même organe, des Caisses territoriales.

Un mois après, le 28 mars, M. le Dr Dvorak, député, demandait au Gouvernement s'il était disposé à se conformer au souhait exprimé par la diète de Bohème.

Le 7 juin de la même année, une nouvelle proposition de

loi, présentée par le Dr Ebenhoch et plusieurs de ses collègues, tendait à la création de l'assurance obligatoire contre la vieillesse pour les ouvriers de l'industrie, sur les bases essentielles ci-après :

« 1° Seraient assurés tous les ouvriers et employés actuellement assurés contre les accidents ;

« 2° Les patrons supporteraient 70 p. 0/0, l'Etat 20 p. 0/0, et les assurés 10 p. 0/0 des cotisations fixées par un tarif;

« 3° Les patrons ne devraient pas pouvoir se décharger sur les ouvriers de la part de contribution qui leur incombe ;

« 4° Le droit à pension s'ouvrirait au plus tard à l'âge de 60 ans ;

« 5° La valeur de la pension annuelle serait fixée, pour des périodes quinquennales, dans chacun des Royaumes et Etats de la Monarchie et, au besoin, dans chacune des subdivisions de ceux-ci en raison des circonstances locales ;

6° Le fonctionnement de l'assurance serait réalisé par un établissement d'assurance contre la vieillesse. » (1)

Enfin, en dehors du Parlement, le Comité consultatif des Assurances, institué par la loi autrichienne du 28 décembre 1887, exprimait à son tour le vœu, dans sa séance du 5 décembre 1895, que l'assurance des ouvriers contre la vieillesse et l'invalidité fut « aussi promptement que possible organisée par le législateur. » — La question par conséquent de la généralisation de cette assurance est, comme on voit, nettement et avec beaucoup d'insistance posée. Il ne paraîtrait pas, au demeurant, que le Gouvernement y fut très hostile, ainsi qu'il ressort du document suivant.

Par une circulaire en date du 10 juillet 1896, le ministre de l'Intérieur déclarait en effet avoir été conduit, « en raison des

(1) Bulletin de la Société de législation comparée. Mars 1897, p. 250.

vœux formellement émis par les personnes employées dans les établissements privés et par leurs patrons, en vue de l'institution d'une assistance obligatoire des invalides, des vieillards, des veuves et des orphelins des employés occupés dans ces établissements, à prendre cette éventualité en très sérieuse considération, et à se préoccuper d'abord des mesures nécessaires à la réunion des matériaux statistiques indispensables à l'étude de ce projet. » Il chargeait, par suite, les autorités politiques de district de leur relevé, et leur fournissait à cet égard des instructions et un formulaire. Ne saurait-on reconnaître là l'indice d'une tendance que les deux lois d'assurance contre la maladie et contre les accidents pouvaient d'ailleurs déjà permettre de prévoir ?

SECOND GROUPE

Etats
ou la question des Retraites ouvrières n'a encore été l'objet d'aucune solution légale obligatoire

ANGLETERRE

Malgré toutes les tentatives faites pour amener l'Angleterre à la suite de l'Allemagne, de l'Autriche et du Danemark, à substituer la prévoyance de l'Etat à celle des individus, il n'est pas de nation qui, pour le moment au moins, paraisse plus éloignée de céder à pareille impulsion.

La proportion cependant de ceux pour lesquels les crises de la vie qui se traduisent par un chômage forcé, maladie, accidents, vieillesse ou invalidité, ont une répercussion douloureuse, vivant au jour le jour du fruit de leur travail quotidien, y est, par rapport à l'ensemble de la population, des plus considérables. De bonne heure, l'énorme développement pris par le commerce et l'industrie y a constitué une immense classe de travailleurs, agrandie, du fait du peu de morcellement de la propriété foncière, d'un fort contingent d'ouvriers agricoles, dépourvus de toutes ressources dès

qu'ils sont mis dans l'impossibilité d'accomplir leur labeur journalier. Mais pour parer aux maux qui incessamment les menacent, on y a compté et on y compte toujours sur une force puissante dont tout Anglais a le sens inné, dont il a l'habitude de l'application, nul mieux que lui en ayant compris les avantages et tout le parti à en tirer, sur le principe fécond de l'association, qui, à de multiples points de vue, y a déjà d'ailleurs produit de si merveilleux effets. L'antithèse est par conséquent absolue avec les législations étrangères dont l'étude précède. Au régime de contrainte qu'elles ont établi par l'organisation légale de l'assurance, soit pour l'ensemble, soit pour une catégorie seulement de travailleurs, elle oppose un régime de liberté presque complète. Il est bon de montrer les étonnants résultats qu'il y a dès à présent permis d'obtenir, en même temps qu'il est intéressant de rechercher les mesures qui restent encore à prendre, et les améliorations dont sont susceptibles les organisations existantes.

De toutes les associations ouvrières anglaises, les plus célèbres sont les Trade-Unions qui, malgré les difficultés de leurs débuts sont arrivées à grouper aujourd'hui plus de deux millions d'adhérents, et dont l'heureuse influence sur les relations du travail et du capital n'est guère plus niée par personne. Nées des anciennes Ghildes, qui du VIIIe jusqu'au milieu du XVIe siècle couvrirent le sol britannique, longtemps proscrites par la législation qui à maintes reprises tenta de faire disparaître jusqu'à la trace de leur existence, elles ont été élevées et ont grandi secrètement jusqu'en 1824, où leur reconnaissance implicite est la conséquence de l'abrogation des lois sur les coalisations. Mais elles ont dû attendre encore presque un demi-siècle leur reconnaissance légale. Ce n'est qu'en 1871, par le vote du *Trade-Union Act*,

qu'elles furent placées par le législateur sur un pied d'égalité avec les autres associations, et que la protection de la loi leur fut acquise.

Depuis lors, elles ont triomphé de toutes les préventions, jusque dans les milieux qui leur avient été les plus hostiles. Reçues et fêtées par le prince de Galles à Sandringham, invitées par l'empereur d'Allemagne à envoyer des délégués au congrès de Berlin, ayant plusieurs de leurs chefs membres respectés de la Chambre des Communes, d'autres siégeant dans les Assemblées municipales, dans les Conseils de comtés, dans les Commissions scolaires et autres Assemblées locales, leurs représentants sont officiellement reconnus par les patrons et par les grands capitalistes, avec lesquels, dans les Conseils d'arbitrage et de conciliation, ils discutent et règlent sans bruit, évitant le plus possible les troubles et les conflits aigus, les questions intéressant la corporation à laquelle ils appartiennent. Car la défense des intérêts professionnels a été en effet dès l'origine, leur but essentiel, et elles ont été de tout temps des instruments de combat pour la défense des droits et le relèvement du sort des travailleurs. Toutefois, dès qu'elles ont eu pris conscience de leur force, on ne saurait méconnaître qu'elles n'aient apporté dans ce rôle une grande circonspection, et aujourd'hui, « même à l'heure des aspirations les plus idéalistes, ou des ambitions matérielles les plus ardentes, elles conservent le sens du contingent et restent dans la limite du possible et de l'utile : l'utopie ne les séduit pas, la déclamation creuse et stérile ne les entraîne pas ; ni la lutte pour la lutte, ni la révolution pour la révolution ne les tentent (1) »

---

(1) *Les lois ouvrières devant le Parlement anglais*, par M. J. Dumas. Revue d'Economie politique, mars 1896. p. 267.

Les Trade Unions ne se sont du reste pas cantonnées longtemps sur le seul terrain de la combattivité, et sitôt qu'elles ont eu quelque expérience, des raisons diverses les ont déterminées à adopter, comme complément de leur organisation, un système d'assurance mutuelle. Avec infiniment de sens pratique, elles ont compris notamment que, tant qu'elles n'auraient d'autre objet que la lutte, le nombre de leurs adhérents subirait incessamment des variations, et que, très prospères dans les périodes d'agitation, elles n'auraient plus qu'une existence sans prestige et sans autorité dans celles de calme, à cause de la défection d'une infinité de leurs membres n'apercevant plus l'utilité de la continuation de leur affiliation, du moment où il ne s'agirait plus pour eux d'atteindre un but précis et immédiat. Elles ont justement saisi que, à raison de cette mobilité excessive dans leur degré de vitalité, leur action et leur influence ne pourraient s'exercer que par à-coups, et que, pour prétendre à un pouvoir durable, elles devaient se préoccuper de trouver un lien suffisamment fort pour maintenir leurs associés sans discontinuité dans leur sein. C'est alors que beaucoup songèrent à l'établissement d'institutions d'assistance et de prévoyance pour donner à l'adhésion de leurs participants un intérêt tangible permanent.

Ce n'est cependant qu'assez récemment qu'elles se sont préoccupées d'organiser des Caisses de retraites pour la vieillesse, dont les effets, malgré ce, commencent dès à présent à se faire très heureusement sentir. Les dispositions qui les régissent offrent une assez grande diversité. Le plus souvent, néanmoins, la pension est allouée à partir d'un âge fixé par les statuts, après accomplissement dans la société d'un stage déterminé. C'est ce qui a lieu, par exemple, dans la « United Kingdom Society of

coachmakers », où elle est due, après trente ans de sociétariat, aux participants ayant soixante ans révolus et devenus incapables de travailler. Dans d'autres cas, c'est plutôt l'assurance-invalidité, sans condition d'âge, qui est en vigueur, comme dans la « Amalgamatad Society of railway servants », qui garantit une rente de 500 francs à ceux de ses associés condamnés au repos à la suite d'infirmités. Enfin, dans quelques sociétés, mais en minorité restreinte, la quantité de pensions à concéder annuellement est tout simplement subordonnée à l'élévation des ressources disponibles.

De même, le montant de la retraite est de l'une à l'autre très variable. Dans son étude très documentée sur « Le passé et l'avenir des Trade Unions », M. Howell cite les chiffres suivants : « Les mécaniciens accordent un secours qui varie de 10 sh. par semaine au maximum à 7 sh. par semaine au minimum (1) ; les constructeurs de machines, 10 sh. maximum, 6 sh. minimum ; les briquetiers, 9 sh. maximum, 5 sh. minimum ; les charpentiers et les menuisiers, 8 sh. maximum, 7 sh. minimum ; la société des compositeurs d'imprimerie de Londres, 8 sh. à 4 sh. ; la société des typographes, 8 sh. à 6 sh. ; les fondeurs, 7 sh., 6 d. à 5 sh ; les chaudronniers et constructeurs de navires, 7 sh. à 4 sh. ; les tailleurs de pierres, 5 sh. à 4 sh ; les plâtriers, 5 sh à 2 sh. 2 d. par semaine, suivant la durée de la participation à la société » (2). Ce sont là des résultats en somme satisfaisants, et d'autant plus remarquables qu'ils proviennent exclusivement de l'intelligente administration des Unions, de leur esprit d'initiative, de leur sagesse éclairée, en dehors de

(1) Le schilling vaut 1 fr. 25.

(2) Howell, *Le passé et l'avenir des Trade Unions*. p. 107

toute intervention de l'Etat, et sans que jamais, même aux heures les plus difficiles, des interruptions de paiement se soient produites.

Les progrès et le sérieux de leurs efforts dans le sens de la réalisation de l'assurance contre la vieillesse pour leurs adhérents sont en outre attestés par le tableau ci-après, qui marque, pour quelques-unes d'entre elles parmi les plus importantes, la progression continue des capitaux qu'elles affectent à cette œuvre (1).

NOM DES SOCIÉTÉS	TOTAUX des VERSEMENTS FAITS en		
	1869	1879	1889
	Liv. sterl.	Liv. sterl.	Liv. sterl.
Mécaniciens réunis	8.055	17.730	40.170
Constructeurs de machines	321	870	1.818
Chaudronniers et Constructeurs de navires	829	1.580	5.017
Fondeurs en fer	1.797	3.727	7.935
Mouleurs en fer	521	1.493	3.252
Forgerons associés	Débute en 1876	46	223
Charpentiers et Menuisiers réunis	60	445	5.026
Ouvriers tailleurs de pierres	985	6.939	4.404
— briquetiers	Débute en 1882		204
— plâtriers	Débute en 1880		285
Tailleurs réunis	Débute en 1881		1.060
Société des Compositeurs d'imp^ne de Londres	Débute en 1877	408	1.177
Association des Typographes	Débute en 1880		1.612
Société des Carrossiers	1.196	2.787	3.971
TOTAL : *11 Sociétés*	13.764	35.617	76.154
Soit en valeurs françaises	344.100 f.	890.425 f.	1.903.850 f.

Depuis 1889, ce chapitre de leurs dépenses n'a cessé encore de s'accroître. En 1893, pour 85 Unions comptant 442.724

(1) Howell, op. cit., p. 108.

membres, il atteignait 2.931.000 francs, et en 1894, pour 83 Unions ayant 436.101 adhérents, il montait à 3.136.000 francs. Enfin, en 1895, pour cent Unions prises parmi celles qui réunissent le plus d'associés, il arrivait à 3.249.000 francs (1).

L'éloquence de ces chiffres est indiscutable. Il faut savoir reconnaître tout de même qu'un nuage assombrit l'avenir, et appelle toute l'attention des Trade Unions. Bien qu'elles soient astreintes, en effet, à faire dresser tous les cinq ans un inventaire par un actuaire agréé du Gouvernement, et qu'en principe leurs opérations de rentes viagères doivent reposer sur des tarifs approuvés par lui, il s'en faut de beaucoup qu'elles pratiquent toutes rigoureusement, en ce qui concerne le système financier adopté pour leur service de pensions, le système de la couverture, le seul qui, dans le cas d'assurance libre, offre toute garantie, et permette de compter en tout temps, sans témérité, sur le paiement exact des arrérages promis. En fait, la plupart ne possèdent que des réserves insuffisantes, et certaines même ne font face aux échéances des rentes qu'avec le produit de leurs recettes annuelles. C'est là une situation fâcheuse, qui compromet la sûreté de leurs retraites, et qui, il y a déjà trente ans, amenait un actuaire de la Dette publique britannique, M. Finlaison, et un autre actuaire, M. Tucker, après examen des statuts et de l'état de la Caisse de vieillesse de quelques sociétés, a conclure en général à leur insolvabilité finale. Si plus d'un quart de siècle s'est écoulé depuis lors sans sinistre, on aurait tort toutefois de croire que leurs craintes étaient purement chimériques. Les Unions ont jusqu'a présent pu échapper à cette éventualité à raison de l'augmentation ininterrompue de leurs membres pendant cette période,

(1) *Bulletin de l'Office du Travail*, mars 1897, p. 200.

et du soin apporté à ne pas admettre dans leurs rangs les travailleurs qui pourraient leur occasionner trop tôt un accroissement de charges, si bien que leur effectif comprend en réalité une proportion d'hommes jeunes, ou simplement arrivés à mâturité, beaucoup plus forte que celle qui existe dans un groupement ouvrier normal. Mais leurs difficultés et leurs embarras commenceront quand les proportions d'âge de leurs adhérents correspondront à leur répartition véritable dans l'ensemble de la population, et qu'elles seront obligées de servir un nombre bien plus considérable de pensions dans le même moment où d'autre part leur recrutement se ralentira. Une menace plane donc sur elles, grosse de conséquences qui ne sauraient être que désastreuses, et si elles veulent éviter un jour ou l'autre quelque catastrophe, une réforme à ce point de vue s'impose de leur part, qui est de toute nécessité.

Un grand nombre auraient aussi à prendre une autre mesure très sage : la séparation complète, absolue, des sommes qu'elles destinent aux divers chefs de l'assurance ouvrière d'avec celles qu'elles entendent consacrer à la lutte pour la défense des intérêts professionnels. Car, tant qu'elles demeureront confondues, elles sont très exposées en cas de grève, et alors qu'elles peuvent avoir besoin de toutes leurs ressources pour soutenir leurs revendications, à épuiser entièrement leurs fonds dans une résistance opiniâtre et tenace, au détriment par conséquent des secours et pensions qu'elles se sont engagées à délivrer. On invoque bien que cette fusion même doit les rendre plus circonspectes dans leurs déclarations de guerre. « Avec des Caisses séparées, dit-on, on amasse une somme qui ne pouvant servir qu'à la guerre est, dès qu'elle est suffisante, employée à faire la guerre ; avec la Caisse unique, le trésor de guerre devient

appliquable aux œuvres de paix » (1). Mais rien ne saurait prévaloir contre la possibilité, dans ce dernier cas, aux heures de crises et sous l'influence d'un entraînement irréfléchi, de l'absorption de tout ce qu'elles possèdent pour défrayer les frais de la lutte contre les patrons et de l'effondrement, par suite, de toutes leurs Caisses de prévoyance, qui, d'échelons en échelons, les ont constituées en organismes de plus en plus perfectionnés.

Sous réserve de ces deux observations, les efforts des Trade Unions pour résoudre pour leurs affiliés le problème de la vieillesse, le plus cruel et le plus angoissant de tous peut-être pour le travailleur, sont un remarquable exemple de ce que peut l'initiative privée, l'association libre, le groupement volontaire, pour l'amélioration de la condition des salariés, et un démenti formel donné aux théories nouvelles qui envisagent l'Etat comme le seul agent en situation d'assurer leur émancipation et le relèvement de leur sort.

En plus de ces associations, le même problème a fait également l'objet des préoccupations de certaines Friendly Societies, Sociétés de secours mutuels qui ont acquis en Angleterre un développement et un degré de puissance absolument uniques en Europe. Se rattachant comme les sociétés précédentes aux corporations et aux confréries du moyen âge, comme elles encore, à l'origine, celles-ci avaient le droit de se constituer et de s'administrer librement. Mais leur marche ayant fini par être trop souvent entravée par l'absence de tout rapport entre leurs recettes et les charges que légèrement elles assumaient, dès 1819 un premier bill les assujettissait à l'obligation de « ne prendre envers leurs adhérents que des

(1) Brentano. *Die Arbeitergilden der gegenwart*, p. 184.

engagements équivalents au chiffre de leurs cotisations spécialisées. » C'était d'un seul coup les soumettre à l'observation de deux règles que l'expérience, dans la suite, a démontrée indispensable pour le fonctionnement régulier de toutes Sociétés de secours servant des pensions, et qui, sous le nom de péréquation des risques et de spécialisation des cotisations, ont complètement pris place aujourd'hui dans la science des assurances. Un second bill, sous Georges IV, en 1829, complétait ces dispositions, en décidant « que les Sociétés d'assurances mutuelles contre toute éventualité doivent dans leurs statuts déclarer expressément toutes les combinaisons qu'elles se proposent, tous les emplois qu'elles veulent faire des sommes qui leur sont confiées. » Enfin, depuis 1850, des avantages importants sont concédés à celles qui obtiennent l'enregistrement.

Ce dernier est subordonné à certaines conditions qui se résument principalement dans un droit de surveillance reconnu à l'Etat en ce qui concerne le côté technique de leurs opérations. C'est ainsi que les Sociétés enregistrées sont en effet obligées d'avoir toujours un domicile légal et d'en donner avis au fonctionnaire chargé de l'enregistrement; de le prévenir de ses changements; de lui faire connaître leurs trustees ou administrateurs, et de lui notifier toutes nominations nouvelles ; de faire vérifier leurs comptes, tous les ans au moins, par deux sociétaires ou un vérificateur public; d'envoyer au registrar un état annuel de leur situation, et tous les cinq ans un inventaire de leur actif et de leur passif, avec estimation des risques et des provisions qui y sont affectées; de laisser inspecter leurs livres par tout sociétaire ou toute personne intéressée; de tenir constamment en évidence, à leur domicile, copie du dernier bilan annuel, du rapport des vérificateurs, et de la

dernière évaluation quinquennale; de fournir gratuitement à tout membre copie de ces documents, etc., etc.

Moyennant quoi, et pourvu qu'elles bornent leur action à l'allocation d'indemnités en cas de maladies, de secours médicaux et pharmaceutiques, de pensions pour la vieillesse, de frais funéraires, à l'assurance en cas de décès soit des sociétaires eux-mêmes, soit de leurs femmes ou de leurs enfants, à la distribution de secours à leurs membres voyageant à la recherche de travail, ou tombés en détresse en cas de naufrages, pertes ou avaries de bateaux ou filets, à l'assurance contre l'incendie des outils ou instruments professionnels, sous réserve que nul secours par voie d'annuité ne dépasse 50 livres sterling (1.250 fr.) par an, ni aucune assurance 200 livres sterling (5.000 fr.), ces Sociétés bénéficient, en échange, des faveurs suivantes. Elles peuvent désormais, sous le nom de leurs administrateurs, acquérir tous biens mobiliers ou immobiliers, dont la propriété passe de plein droit à leurs successeurs, par le seul fait de leur nomination. Elles peuvent ester en justice, et y avoir un recours contre certaines fraudes envers lesquelles une Société non enregistrée est désarmée. Elles ont un privilège sur les biens de leurs fonctionnaires en cas de décès, de faillite, ou de saisie. La plupart de leurs documents sont exempts de droits de timbre. Il leur est permis d'admettre des sociétaires à partir de seize ans. Elles ont le droit de déposer des fonds à la Banque d'Angleterre, qui leur servait autrefois un intérêt de 4 1/2 pour 0/0, réduit, depuis 1875, à 3 p. 0/0. Leurs membres peuvent effectuer des assurances valables sur la vie de leurs femmes et de leurs enfants sans avoir à démontrer l'existence d'un intérêt pécuniaire, preuve nécessaire selon le droit commun. Enfin, les services de certains agents, nommés par la Trésorerie, leurs sont dus pour la vérification de leurs comptes annuels, et l'évaluation de leur situation financière.

Quant à la constitution intérieure des Friendly Societies, elle est ainsi décrite dans l'excellent mémoire sur la Prévoyance ouvrière dans le Royaume-Uni présenté par M. Ludlow au Congrès scientifique international des institutions de prévoyance tenu à Paris en 1878. Après avoir fixé à 25.000 environ le nombre de ces Sociétés alors en fonction, l'honorable registrar général ajoutait : « Il ne faut pourtant pas se figurer ce chiffre de 25.000 comme représentant autant de corps isolés. Au contraire, le trait caractéristique des Friendly Societies, en Angleterre, est le développement des fédérations dites Ordres affiliés ou Sociétés affiliées.....

L'organisation des Sociétés affiliées dérive évidemment de la franc-maçonnerie. Le mot de loge y prévaut pour désigner les corps qui forment la fédération, soit directement, soit par l'agglomération en districts d'un certain nombre de ces corps. Cette organisation à deux degrés est presque indispensable, lorsque la fédération atteint une certaine importance. L'originalité de la Société affiliée anglaise consiste donc simplement dans l'application de l'organisation maçonnique à des buts sérieux de prévoyance. Généralement parlant, la loge pourvoit seule aux secours en cas de maladie ; le district paye les frais de funérailles, les frais de voyage, les secours aux veuves et orphelins, etc. Comme dans la franc-maçonnerie, l'administration y est essentiellement hiérarchique ; on y monte de charge en charge. De là, il arrive qu'à la tête des Sociétés on trouve généralement des hommes rompus aux affaires, qui ont dû faire leurs preuves et qui jouissent d'une véritable considération.

Les grandes Fédérations sont une des gloires de l'association en Angleterre. Aucune Société locale, si bien organisée qu'elle soit, ne peut rendre les mêmes services à ses sociétaires, et, par là, à la nation tout entière. Le principe fédéral

seul se prête à cette mobilité qui caractérise de plus en plus les classes ouvrières dans la société moderne. Rien de plus difficile dans une Société locale que de fournir des secours à distance, quand un sociétaire quitte le voisinage de la Société. Rien de plus facile pour une grande Société fédérée dont le réseau embrasse tout le territoire. Chacune de ces loges agit au besoin comme mandataire de toutes les autres, pour les examens et certificats médicaux, pour le payement des secours, pour la perception des cotisations. Toutes admettent comme visiteurs tous les membres du corps fédéral, et, à de certaines conditions, les acceptent comme sociétaires. Une fois admis dans la Fédération, un ouvrier n'est, pour ainsi dire, jamais dépaysé ; partout où s'ouvre une loge de la Société, il trouve des amis, aussi bien au-delà des mers que dans le Royaume-Uni. Puis, l'étendue de la Fédération ouvre de larges horizons à la pensée, à l'ambition. Le moindre secrétaire de loge peut parvenir de grade en grade aux plus hautes dignités de l'Ordre. Les réunions annuelles de ces fédérations sont de véritables parlements composés de centaines de délégués. Les intérêts des loges coloniales et étrangères y sont représentés. Toutes les questions d'importance vitale pour la Société s'y traitent, et il est rare qu'une année se passe sans apporter quelques améliorations dans les statuts, ou du moins sans manifester un progrès dans les idées, qui se propagent dès lors avec une nouvelle force parmi un demi-million de sociétaires, pour aboutir plus tard à des améliorations nouvelles. » (1).

Sur ces bases, les chiffres suivants donneront une idée de l'extension prise par les fédérations de Friendly Societies.

---

(1) Rapport sur les sociétés de secours mutuels au nom du jury de l'Exposition de 1889, par M. Louis Fontaine, p. 60.

Vingt-une d'entre elles, dont les noms sont cités par M. Fontaine dans son Rapport sur les Sociétés de secours mutuels au nom du jury de l'Exposition de 1889 (1), réunissaient, en 1890, 2.230.715 adhérents, et possédaient 15.289.191 liv. sterl., soit 382.229.775 francs. A elles seules, l'ancien Ordre des Forestiers et l'Ordre des Odd Fellows, groupaient, la première, 3.540 loges affiliées, avec un ensemble de 675.000 membres, et la seconde, 3.300 loges, avec un ensemble de 650.000 membres. Enfin, en 1888, d'après M. Cauwès (2), les Friendly Societies étaient déjà au nombre de 32.000, comptant 4 millions et demi de participants et intéressant 13 millions de personnes (femmes et enfants), et leur fortune était évaluée à 1. 500 millions de francs.

Malheureusement, ce n'est encore, parmi ces Sociétés, qu'une minorité assez faible qui délivre des retraites, bien qu'on constate cependant de leur part, dans ces dernières années, une préoccupation plus accentuée à étendre aussi leur protection à la vieillesse de leurs membres. C'est ainsi, notamment, que certaines réorganisent leur service de pension sur des bases plus solides, tandis que d'autres étudient le moyen de transformer leur système d'assurance-maladie de manière à pouvoir substituer aux secours délivrés en pareille hypothèse, à partir de 60, 65 ou 70 ans, une rente viagère constante. L'accomplissement de ce dernier projet, s'il prenait un peu d'extension, apporterait, on conçoit, une amélioration considérable dans la condition matérielle de la classe ouvrière anglaise. Quel que soit néanmoins son avenir, avec le sens pratique et raisonné que

(1) Rapport sur les Sociétés de secours mutuels au nom du jury de l'Exposition de 1889, par M. Louis Fontaine, p. 60.

(2) *Cours d'Economie politique*, vol. 3e, p. 592.

l'habitude et l'usage de l'association ont développé chez les Anglais, il est permis d'espérer en tout cas que le mouvement qui dès à présent se dessine aboutira à d'heureuses modifications, et amènera les Friendly Societies à prendre une part de plus en plus importante à cette nouvelle assurance, si ardemment désirée aujourd'hui par tous les travailleurs.

Parallèlement à l'action de l'initiative privée en vue de la constitution de ressources destinées à permettre aux salariés de faire face sur leurs vieux jours à leurs besoins, celle des pouvoirs publics s'est traduite, en Angleterre, par la création, par un act du 14 juillet 1864, d'une Caisse, gérée et garantie par l'Etat, ouverte à tous les versements, et réalisant à la fois l'assurance en cas de décès et l'assurance en cas de vie sous la forme de rente viagère. Mais le fonctionnement de cette Caisse a été loin de répondre aux espérances qui l'avaient fait naître, et son insuccès a été si complet qu'il semblerait presque que la population ignore jusqu'à son existence. En 1878, quatorze ans par conséquent après son établissement, le résumé de tous les contrats qu'elle avait passés ne s'analysait encore qu'en 5.740 polices d'assurance en cas de décès, représentant un ensemble de capitaux de 451.922 livres sterling, et 9.437 contrats de rente viagère, dont 8.834 de rente viagère immédiate et 653 de rente viagère différée, représentant un total de rentes de 12.745 livres sterling (1). En outre, le rapport du Select comittee on National Provident Assurance a relevé, en 1885, comme moyenne annuelle de ses opérations en cas de décès, de 1879 à 1884, 255 contrats seulement, et comme moyenne de ses opérations

(1) Chaufton. *Les assurances, leur passé, leur présent, leur avenir*, vol. 1er, p. 568 et 593.

de rentes, 876 contrats de rente viagère immédiate et 66 de rente viagère différée (1). C'est dire le peu de faveur qu'elle a rencontré auprès du public, et jusqu'à quel point son effet, dont M. Gladstone, qui en avait eu la première idée, attendait le plus grand bien, a été totalement manqué.

En présence de cette constatation, et de tout le champ qu'il reste à parcourir, malgré les résultats déjà acquis, avant que l'assurance contre la vieillesse soit assez répandue pour procurer à l'ensemble des ouvriers anglais, âgés ou infirmes, la certitude d'échapper à la misère, une partie de l'opinion, de l'autre côté de la Manche, commence à se détacher des vieilles idées de self help, et, sous l'influence des doctrines et de l'exemple de l'Allemagne, tend à s'adresser à l'Etat pour obtenir la solution de ce troublant problème. La propagation de la notion de l'étatisme en matière sociale s'est surtout accentuée dans le Royaume-Uni à la suite de la propagande entreprise en ce sens par la National Provident League, qui, créée en 1880, cinq ans après était déjà suffisamment puissante pour déterminer la Chambre des Communes à charger une commission d'étudier « le meilleur système national d'assurance et de prévoyance contre le paupérisme ». Le mandat était vague ; en fait les études de cette Commission n'ont porté que sur l'assurance contre la vieillesse, et se sont même bornées à l'examen d'un seul des plans pour la généraliser qui lui avaient été soumis, celui élaboré par le R. Blackley, chanoine honoraire de Winchester.

Il consistait à obliger toutes personnes des deux sexes et de toutes classes à verser, entre 18 et 21 ans, une somme de 10 liv. sterl. dans la caisse d'une Société nationale de

---

(1) *Bulletin de l'Office du Travail*, décembre 1895, p. 730.

secours ou d'assurance, afin de garantir par là aux classes dépendant du salaire, 8 sh. par semaine de maladie, et une pension, après soixante-dix ans révolus, de 4 sh. par semaine.

Au simple énoncé de cette proposition, on devine les objections, tant de principe que de réalisation pratique, qu'elle souleva. D'abord, comment obtiendrait-on de la partie pauvre de la population les versements requis entre 18 et 21 ans, versements qui représentent une somme assez élevée, et qui semblent très au-dessus, en un si court espace de temps, du pouvoir d'économie de quantité de petites gens vivant au jour le jour d'un travail souvent très peu rémunérateur? N'était-ce pas leur demander en quelque sorte ce qu'on savait par avance qu'ils ne pourraient donner, et escompter dès lors des ressources qui feraient certainement défaut?

Puis, que d'injustices allait entraîner la condition d'être salarié pour avoir droit aux secours de maladie ou à la rente de vieillesse! Du coup étaient exclus ceux-là mêmes précisément pour lesquels ils apparaissent comme le plus indispensables, c'est-à-dire ceux qui, en l'absence de tout gain, ne peuvent en aucune façon faire acte de prévoyance, alors qu'au contraire ils allaient profiter à beaucoup d'employés en parfait état d'être personnellement prévoyants. En outre, ce projet, dont tout le succès dépendait des contributions forcées arrachées aux membres non salariés de la communauté, soulevait d'ardentes réclamations. Les classes aisées, qui n'étaient pas appelées à en bénéficier, protestaient vivement contre cette forme de charité obligatoire, devant s'appliquer pour partie à des gens dont la situation n'avait rien qui exigeât l'aide qui leur était ainsi octroyée, pendant que, d'autre part, il était également repoussé par la catégorie très nombreuse des petits commerçants, des petits bouti-

quiers, des petits artisans, pour lesquels il se résolvait en une charge sans compensation, puisqu'ils ne touchent aucun salaire.

Enfin, quant au principe qui servait de premier fondement à la proposition du R. Blackley, le rapporteur de la Commission s'exprimait à son égard en ces termes : La Commission « pense que la grande majorité des classes ouvrières préfèrera pourvoir à son assurance par ses propres voies et moyens, au lieu d'être englobée dans un plan d'obligation générale. Tout ce qui tendrait à diminuer les habitudes d'épargne et d'assistance de soi, qui prévalent à un si haut degré parmi elles, tout ce qui amènerait les travailleurs à compter sur l'appui d'une société d'assurance nationale, garantie par l'Etat, serait gros de conséquences désastreuses. » En conséquence, il concluait en exprimant nettement son hostilité contre le projet du chanoine de Winchester, dont depuis lors il n'a plus été question.

A la suite de ce résultat peu satisfaisant pour elle, la National Provident League continua sa propagande, et quelques années après, le 16 avril 1891, à son instigation, M. Howard Vincent, député de Sheffield, et un de ses membres influents, inaugurait une nouvelle campagne, en demandant au Cabinet anglais de faire procéder à une enquête administrative, relative à « l'assistance accordée ou aux mesures prises par les gouvernements de l'Europe au profit des vieillards, sous forme d'assurance obligatoire, d'annuités officielles, de garantie officielle de la sécurité de l'épargne industrielle, de subventions aux institutions de prévoyance ou de bienfaisance, ou aux sociétés de secours mutuels. » Approuvée par la Chambre des Communes, cette motion donna lieu à une série de rapports intéressants de la part des représentants diplomatiques de la Grande-Bretagne, qui

ont été publiés sous le titre : « *Reports from Her Majesty's représentatives in Europe respecting assistance afforded or facilities given by foreing governments to the provision of the industrial population for old age.* »

A un mois d'intervalle, le 13 mai 1891, à la suite d'une réunion tenue sous les auspices de la Ligue et la présidence de M. Chamberlain, et conformément aux résolutions qui y avaient été adoptées, une Commission parlementaire volontaire se constituait dans le but de faire avancer la cause de l'assurance nationale, et d'arriver à une entente générale au sujet de la forme sous laquelle cette question devait être présentée aux Chambres. Sitôt organisée, cette Commission nommait une délégation, composée de MM. Chamberlain, Dr Hunter, R. Mallock et James Rankin, à laquelle elle confiait le soin d'élaborer à cet effet un projet, qui parut à la date du 16 mars 1892.

M. Chamberlain a expliqué lui-même, les principes dont s'étaient inspirés ses rédacteurs. « Il est inutile, écrivait-il en février 1892, dans la *National Review*, de discuter dans ce pays le droit légitime qu'à le vieillard pauvre à réclamer l'aide de l'Etat, puisque, depuis longtemps en Angleterre, des lois, dont la plus récente est celle de 1834, mettent le pauvre à la charge de la communauté. Mais les résultats de cette loi sont mauvais. Elle tend à augmenter le nombre des indigents; le travail dans les workhouses est stérile; ceux-ci mêmes sont d'immenses bâtiments coûteux de construction, coûteux d'entretien, nécessitant un chiffre considérable de fonctionnaires, recevant ceux qui y frappent sans nulle enquête, et aussi bien par conséquent l'ivrogne et le paresseux que le nécessiteux intéressant. Cependant, pendant que le capitaliste voit souvent en vieillissant son revenu augmenter comme de lui-même, le travailleur au contraire

voit son salaire diminuer avec la force de ses bras. On lui doit secours... » La participation de l'Etat à l'assurance ouvrière, aux yeux du député de Birmingham, trouvait donc une ample justification dans une tradition historique. Mais en même temps il comprenait la nécessité de ne mettre aucun obstacle au développement de l'initiative personnelle, et se refusait dès lors à rendre cette assurance obligatoire. D'ailleurs, une pareille « forme d'assurance ne pourrait, disait-il, être appliquée qu'à des personnes régulièrement salariées, tandis que tout le reste de la population demeurerait en dehors de l'obligation, et par suite des avantages de la loi. Personne n'a encore trouvé le moyen de faire payer des contributions par ceux qui ne reçoivent qu'un salaire intermittent, ou qui travaillent pour leur propre compte. Une telle organisation manquerait par conséquent d'impartialité et de justice, et ne remédierait qu'imparfaitement aux maux à soulager. » Le projet de la sous-commission (beaucoup plus connu sous le nom de projet Chamberlain), consistait donc seulement dans une large association de l'Etat aux efforts faits par les particuliers en vue de l'obtention d'une pension de retraite, et se résumait dans les points principaux suivants :

Tout homme qui, dans le but de s'assurer des ressources pour la vieillesse, se trouverait avoir déposé, à vingt-cinq ans, la somme de 125 fr. à capital réservé, ou de 62 fr. 50 à capital aliéné, à la Banque d'épargne de l'Administration des Postes, serait crédité d'une somme complémentaire par l'Etat de 375 fr. dans le premier cas, et de 250 fr. dans le second. A la suite de quoi, et pourvu qu'il accomplisse, 40 ans durant, un versement annuel de 25 fr. ou de 12 fr. 50, selon qu'on se place dans l'hypothèse de la réserve ou de l'aliénation du capital, il s'ouvrirait à son profit, à 65 ans, une rente viagère

uniforme de 325 fr. par an. Celle-ci serait susceptible d'augmentation, jusqu'à concurrence de 650 fr. au maximum, conformément à la gradation ci-après déterminée : pour chaque somme de 25 fr. au-dessus de 125 fr. déposée à capital réservé avant l'âge de vingt-cinq ans, le déposant toucherait en plus 6 fr. 65 par an, et pour chaque somme de 12 fr. 50 au-dessus de 25 fr. versée par an, entre l'âge de vingt-cinq ans et de 65 ans, il toucherait, par an aussi, 83 fr. 25; — s'il y a aliénation du capital, sa pension croîtrait de 14 fr. 60 pour toute somme de 25 fr. au-dessus de 62 fr. 50 déposée avant vingt-cinq ans, et de 71 fr. 05 pour toutes celles de 6 fr. 25 au-dessus de 12 fr. 50 versées entre vingt-cinq et soixante-cinq ans.

Pour les femmes, le projet ne prévoyait que des versements à capital aliéné. Toutes celles qui auraient déposé, avant vingt-cinq ans, à la Banque d'épargne de l'Administration des Postes, 1 liv. 10 sh., soit 37 fr. 50, seraient créditées par l'Etat d'une somme complémentaire de 75 fr. Puis, moyennant une cotisation annuelle de 10 fr. 85, acquittée pendant 40 ans, elles auraient droit, à 65 ans, à une rente viagère de 195 fr., avec possibilité d'augmentation de 10 fr. 40 pour chaque somme de 25 fr. au-dessus de 37 fr. 50 déposée avant vingt-cinq ans, et de 47 fr. 80 pour chaque somme de 5 fr. 40 au-dessus de 25 fr. versée par an, entre vingt-cinq et soixante-cinq ans.

En ce qui concerne les personnes désireuses d'effectuer ailleurs qu'à l'Administration des Postes les versements annuels requis pendant une durée de quarante ans, une disposition particulière décidait, qu'à la condition qu'elles aient déposé à la Banque de cette administration, s'il s'agit d'un homme 62 fr. 50, et s'il s'agit d'une femme 37 fr. 50, avant vingt-cinq ans, l'Etat, à soixante-cinq ans, leur fourni-

rait respectivement une pension de 162 fr. 50 ou de 97 fr. 50, après justification par les intéressés de la jouisssnce d'autre part d'une rente égale.

Quant aux droits des héritiers, dans l'hypothèse de réserve du capital, ils étaient ainsi définis : Si l'assuré venait à mourir avant que le troisième versement annuel de 25 fr. fût payé, la somme de 125 fr. déposée devait seulement être restituée à sa veuve ou à ses autres représentants autorisés. — S'il décédait au contraire après le troisième versement, et avant soixante-cinq ans, sa veuve avait à recevoir 6 fr. 25 par semaine pendant 26 semaines, et chacun de ses enfants âgés de moins de douze ans, 2 fr. 50 par semaine, jusqu'à cet âge, sans que la somme perçue par la même famille pût excéder 15 fr. pendant les 26 premières semaines, et 10 fr. pendant les semaines subséquentes. En l'absence de ces premiers héritiers, la somme de 125 fr. déposée devait être encore simplement restituée aux personnes appelées à recueillir la succession. — Enfin, si le dépôt avant vingt-cinq ans, ou les versements annuels, étaient supérieurs aux chiffres minima fixés, tous les suppléments de sommes déboursées devaient faire intégralement retour aux ayant-droits du défunt.

En cas de non-payement des cotisations, toute déchéance était suspendue pendant cinq ans, et les contributions arriérées seulement capitalisées au taux de 5 % l'an. Mais passé ce délai, l'assuré perdait tout droit à pension, et au remboursement du versement primitif et des annuités déjà par lui acquittées.

Les chefs d'entreprise étaient autorisés à faire ouvrir un compte à chaque membre de leur personnel, et, au cas où un de leurs employés ou ouvriers viendrait à quitter son emploi avant l'entrée en jouissance de la pension en pareille hypothèse à lui revenir, à transférer la somme inscrite à son

crédit au crédit de toute autre personne à leur service. Si le nouveau bénéficiaire n'était pas du même âge que le premier, cette somme devait être ramenée au chiffre qu'elle aurait atteint s'il avait été lui-même ce premier titulaire, ou bien l'intéressé devait être considéré comme ayant droit à une pension proportionnelle à la somme transférée à son crédit, eu égard à son âge à l'époque du transfert.

Comme mesures transitoires, et afin que les effets de la loi proposée se fissent plus rapidement sentir, M. Chamberlain et ses collègues mettaient en dernier lieu à la charge de l'Etat une pension complémentaire de 162 fr. 50 pour les hommes, et de 97 fr. 50 pour les femmes, qui, au moment de son adoption, auraient plus de vingt-cinq ans, pourvu que, dans les trois années qni suivront, il y ait eu dépôt de leur part à la Banque d'épargne de l'Administration des Postes d'une somme variant, d'après leur âge, entre 100 et 250 fr. pour les premiers, 75 et 187 fr. 50 pour les secondes, et qu'ils prouvent en outre l'acquisition à leur profit d'une pension au moins égale.

Le projet du R. Blackley avait en grande partie sombré sous les attaques des Friendly Sociéties, craignant que l'assurance contre la maladie, qu'il organisait en même temps que celle contre la vieillesse, ne vint limiter leur essor. En bons politiques, les membres de la sous-commission parlementaire avaient donc abandonné celle-là pour s'en tenir exclusivement à celle-ci, espérant que la résistance de ces sociétés fondrait devant une proposition qui ne menacerait plus d'entraver leur extension. Malgré toute leur habileté, ils ne sont pas parvenus cependant à l'éviter. La raison de cette résistance seule a changé, et elle est cette fois dans l'antipathie instinctive des Anglais pour toute intervention, toute ingérence de l'Etat dans leurs affaires.

Comment ils favorisaient cette intrusion, peut-être à première vue n'en a-t-on pas été frappé; mais après réflexion, il est difficile de nier qu'ils ne lui préparassent des voies nouvelles. A côté de l'assurance gérée par le Post Office, la sous-commission laissait en effet toute latitude à l'assurance libre pour se développer, et même faisait largement concourir ses adhérents, comme on a vu, aux subventions officielles. Elle ne les subordonnait qu'à une condition, la preuve du payement régulier des pensions par elle concédées, ou en d'autres termes, la preuve du caractère effectif de l'assurance contractée auprès d'une société privée. Or, il est bien évident qu'à cet égard le Gouvernement ne pouvait se contenter d'une affirmation, ce qui aurait été la porte ouverte à toutes les combinaisons trompeuses, à tous les arrangements fictifs. Gérant des deniers publics et ayant le devoir de ne les exposer qu'à bon escient, il fallait que dans chaque cas il put apprécier les garanties sur lesquelles reposait la pension libre, ce qui l'amenait logiquement à exercer une surveillance constante sur les opérations de toutes les associations servant des rentes viagères. Mais pour qui sait combien elles sont jalouses de leur autonomie et de leur liberté, réfractaires à tout contrôle du pouvoir, il y a là l'explication justifiée de la défaveur marquée, qu'en toutes circonstances, elles n'ont aussi cessé de manifester à l'encontre de la proposition Chamberlain, et de l'opposition qu'elles lui ont faite.

Celle-ci n'est pas du reste sans soulever de graves objections. Le montant relativement important du dépôt à effectuer avant vingt-cinq ans serait, notamment, un obstacle considérable à la propagation de l'assurance dans les couches inférieures de la population ouvrière. Il suppose des sentiments d'ordre, d'économie, peu en harmonie avec leurs mœurs ordinaires,

car on sait que plus on descend les degrés de l'échelle sociale, et plus est invétérée la coutume, résultat de salaires ordinairement très bas, de vivre au jour le jour, ou à la semaine, tout au plus au mois. Il y a là une façon de procéder, un genre de vie, dont un projet de généralisation de pensions pour la vieillesse doit tenir le plus grand compte, à moins de renoncer par avance à embrasser les dernières classes de travailleurs. Les Compagnies anglaises d'assurances sur la vie ont si parfaitement compris la nécessité, pour les atteindre, de se conformer à cette tradition populaire des payements hebdomadaires, qu'elles ont organisé un vaste réseau d'agents, qui couvrent tout le pays, restent incessamment en communication avec les assurés, et chaque semaine, le jour ou le lendemain de la paye, se présentent chez eux pour encaisser les quelques « pence », ou l'unique « penny », qui constituent la prime. De la sorte, elles étaient arrivées à assurer, en 1893, 3.201.603.000 francs répartis entre 13.324.778 polices, soit entre plus du tiers de la population totale du Royaume (1), tandis qu'au lieu de cela, si elles avaient exigé, comme le fait le projet ci-dessus, que tous leurs participants eussent déjà économisé cinq livres au moment où ils s'adressent pour la première fois à elles, il est certain que leur clientèle serait beaucoup moins nombreuse, et, partant, beaucoup moins variée. L'ouvrier régulièrement occupé peut, sans nul doute, mettre de côté sans grande difficulté pareille somme, d'autant plus qu'à l'époque où elle lui est demandée, les charges d'une famille, le plus souvent, ne pèsent pas encore sur lui. La certitude et la périodicité du salaire ont en outre, la plupart du temps, ouvert son esprit aux projets d'avenir, et augmenté ainsi son

(1) *Bulletin de l'Office du Travail,* décembre 1895, p. 727.

goût pour l'épargne. Mais à l'inverse, pour une foule de salariés, pour tous ceux n'ayant qu'un travail incertain et presque sans profit, pour toute l'armée des « unskilled labourers », l'effet le plus sûr d'un pareil versement requis au début de l'assurance serait de la placer hors de leur portée, à la fois parce que le taux du dépôt est trop élevé, et que le principe de sa constitution même est en contradiction absolue avec les habitudes de leur vie.

Un autre inconvénient non prévu par la sous-commission réside dans la date éloignée de l'entrée en jouissance des pensions promises. Les forces décroissent vite, à partir d'un certain âge, pour l'homme dont l'existence a été toute entière consacrée aux durs labeurs de l'industrie ou des travaux des champs. Certains puisent assurément dans un organisme robuste l'énergie suffisante pour continuer à fournir après soixante ans un travail quotidien ; mais combien sont obligés de s'arrêter avant, ou tout au moins ne peuvent dépasser cette limite, qui devrait dès lors, à moins de rendre dans une infinité de cas la retraite illusoire, déterminer l'heure normale où elle s'ouvrirait! La reporter plus en arrière est décourager les mieux intentionnés. La perspective de ne la voir arriver qu'à soixante-cinq ans, ne saurait que retenir au seuil de l'assurance, en laissant ses bienfaits estompés dans un lointain trop effacé, tous ceux qui, pour consentir les sacrifices qu'elle nécessite, ont besoin du mirage de tous les avantages qu'elle doit leur procurer. Si on veut que son usage se répande, il ne faut pas que la longueur excessive de l'effort à faire serve de prétexte facile à la mauvaise volonté des uns, à l'insouciance des autres, soit comme une barrière opposée à l'initiative des masses qui a au contraire besoin d'être stimulée.

Cette observation s'applique d'autant mieux ici, que la

sous-commission n'admettait pas la délivrance de rentes anticipées. Qu'une incapacité de travail survienne par conséquent chez un assuré qui, pendant vingt-cinq, trente, trente-cinq ans, aura sans interruption acquitté ses cotisations annuelles, et que, par une fatalité à prévoir, il soit mis soudain dans l'impossibilité d'opérer l'intégralité des versements prescrits, même un seul d'entre eux, et le fruit de ses lentes économies, de son épargne parfois amassée au prix de privations héroïques, devait être perdu pour lui. Cette rigueur extrême, en face d'une situation des plus intéressantes, aggrave singulièrement le précédent reproche, et, malgré l'appât des subventions de l'Etat, était évidemment de nature, jointe à l'ouverture reculée de la pension, à rendre peu populaire l'assurance projetée.

Enfin, si, contre toute vraisemblance, l'acquisition de rentes de vieillesse dans les conditions ci-dessus rapportées se généralisait, la part considérable pour laquelle il était fait appel aux fonds publics en vue de leur élaboration ne pourrait que constituer une lourde charge pour le budget. Comment ferait-il face à ces nouvelles dépenses, et ne se résoudraient-elles pas en de nouveaux impôts, quand déjà le poids de ceux établis paraît à tout le monde très dur à supporter ?

Parmi les autres projets éclos en Angleterre sous l'impulsion imprimée par la National Provident League à l'étude de la protection de la vieillesse contre la misère, il en est un encore qui, par l'autorité de son auteur, mérite d'être exposé. C'est celui dû à M. Charles Booth, dont le succès dans le monde du travail a été rapidement considérable (1).

---

(1) Ce projet a été développé par M. Booth dans une communication faite au Royal Statistical Society, le 15 décembre 1891.

A soixante-cinq ans, d'après M. Booth, tout travail devient pour l'homme une peine, et c'est à la société qu'il appartient dès lors de le prendre à sa charge. En conséquence, il proposait d'accorder à toute personne réalisant cette seule condition d'âge une pension, à acquitter par l'Etat, de 5 sh. par semaine, déclarant expressément que nul ne devrait considérer comme au-dessous de soi de toucher cette somme, « le caractère essentiel du projet étant précisément que ces pensions sont destinées à tout le monde, et doivent rester absolument exemptes de toute justification de pauvreté. » Rien donc en l'espèce qui, de près ou de loin, ressemble à une assurance individuelle; d'où, pas de contributions à recouvrer, pas de Caisse spéciale à établir, pas d'appareil administratif nouveau à organiser, le paiement des rentes pouvant très bien être confié aux autorités locales existantes. Quant aux ressources nécessaires à l'Etat pour pourvoir à ce payement, — approximativement 20 millions de livres sterling par an (500 millions de francs) — M. Booth les faisait produire à l'impôt sur le revenu. De cette façon, disait-il, les riches rempliront vis-à-vis des pauvres les obligations que leur richesse leur impose; entre les riches et les pauvres il y aura une classe intermédiaire qui paiera et recevra à peu près dans une égale mesure; et les travailleurs en dernier lieu auront à contribuer pour un tiers environ à leurs propres pensions. D'ailleurs, ajoutait-il, une partie de cette charge sera compensée par une diminution importante des frais actuels de l'assistance publique, dont il faudra retrancher toutes les sommes aujourd'hui payées pour l'assistance à domicile ou au workhouse des vieillards indigents.

C'est le régime présentement en vigueur de cette assistance, qu'il jugeait tout à fait défectueux, qui était la cause

déterminante de la rédaction de sa proposition. D'un côté, en effet, le système consistant à accorder des secours à domicile aux vieillards dans la détresse n'aboutit, c'est un fait aujourd'hui reconnu, qu'à favoriser l'extension du paupérisme; de l'autre, la résidence dans un workhouse ne peut être que très pénible et très humiliante pour ceux dont la vie a été calme et digne, dont la misère n'est que la conséquence de l'âge les obligeant à un repos forcé, et qui vont se trouver en contact, le reste de leur existence, avec des ivrognes, des paresseux, tout le rebut de la Société, clientèle ordinaire de ces asiles. D'où, en présence de la nécessité de renoncer au premier système, et de l'impossibilité de continuer à infliger inutilement aux vieillards la promiscuité dégradante et la flétrissure du workhouse, il n'y avait plus, concluait-il, qu'à servir directement, et sans distinction, à toute personne âgée, une pension équivalente au coût d'entretien d'un invividu dans ces établissements, pension qui tomberait d'elle-même à la première demande de secours à l'assistance publique, et serait immédiatement acquise à l'asile chargé de la subsistance de l'ancien pensionné n'ayant pu, malgré ce supplément de revenu, arriver à suffire seul à ses besoins.

Malheureusement, malgré la vogue que cette proposition a rapidement acquise dans une partie de la population anglaise, sa réalisation pratique se heurte à une difficulté qui paraît devoir empêcher qu'elle ne soit encore de longtemps tentée. C'est la difficulté de réunir les sommes nécessaires au paiement des pensions. Aujourd'hui, dit à ce sujet M. Chamberlain, appréciant la valeur du projet de M. Booth dans l'article déjà cité de la *National Review*, (février 1892) « aujourd'hui la loi impose à l'ensemble de la communauté l'obligation d'assister les vieillards indigents. Les plus

économes paient pour les gens imprévoyants, et il serait certainement plus juste de faire payer à tous en proportion de leurs moyens, en même temps que d'accorder à tous les mêmes droits aux bénéfices de la prévoyance... Toutefois, tout en reconnaissant la logique du projet, on peut craindre qu'il ne soit pas réalisable, et que la nation ne soit pas préparée (en tout cas pour le moment), à supporter la charge d'une somme complémentaire de 20 millions de livres par an, à obtenir par un nouvel impôt. » Le *Times*, exprimant la même idée, disait également dans son numéro du 8 février de la même année, que la note à présenter tous les ans aux contribuables serait assez considérable pour faire le désespoir de tout ministre des Finances. Il ne semble donc pas que les espérances que M. Booth a pu éveiller doivent recevoir de sitôt satisfaction.

L'arrivée aux affaires de M. Chamberlain, comme membre du dernier ministère conservateur Salisbury, avait permis un instant de croire que la question des retraites pour la vieillesse allait, sous son influence, entrer dans une phase d'études actives et décisives. Il n'en n'a rien été, et le ministre au pouvoir a paru ne plus se souvenir des opinions et des projets de l'ancien député de l'opposition.

D'autre part, la Commission royale instituée pour examiner les diverses propositions formulées à ce sujet vient de déposer des conclusions qui ne sont pas de nature à donner grande confiance dans une solution prochaine du problème. Le texte des instructions qui devaient servir de base aux délibérations de la Commission lui donnait pour tâche « de considérer tous projets qui pourraient lui être présentés ayant pour objet d'encourager la population industrielle à se pourvoir de moyens d'existence pour l'époque de la vieillesse, soit avec l'aide de l'Etat, soit autrement ». (1)

(1) *Economiste Français*, 16 juillet 1898, p. 81.

Or, « à force d'écarter une idée, puis une autre, elle a fini par ne retenir que des rudiments de système, et encore ne les appuie-t-elle d'aucun enthousiasme. Elle a écarté tous les projets qui recherchaient un régime obligatoire ; tous ceux qui, en posant pour condition que le bénéficiaire d'une retraite ait commencé, dès 25 ans au plus tard, à constituer une participation personnelle à la création de cette retraite, reportaient à un avenir éloigné le fonctionnement du système et en excluaient donc la génération actuelle ; tous ceux qui entraînaient la formation d'un fonds énorme, d'une Caisse gigantesque gérée par l'Etat ; tous ceux qui, en créant un lien direct entre l'Etat et les Sociétés de secours mutuels pouvaient accroître l'ingérence et la responsabilité de celui-ci et porter atteinte à l'indépendance de celles-là. Bref, elle s'est rabattue sur un projet conçu par un de ses membres, sir Spencer Walpole, qui ne repose pas sur une universalité quelconque des retraites. Il autorise seulement le travailleur âgé de 65 ans, et déjà possesseur d'une retraite de 2 schellings 1/2 par semaine au minimum, et de pas plus de 5 schellings, à faire demande d'une retraite à l'Etat. Si après examen il est constaté qu'il ne souffre d'aucune infirmité physique ou mentale, qui serait du ressort de l'assistance publique, il pourra lui être consenti un supplément de retraite qui la porterait à 5 schellings au maximum » (1).

La Commission ne s'est d'ailleurs fait aucune illusion sur la valeur de cette proposition, qu'elle critique et démolit elle-même dans son rapport, en objectant : 1° que le fardeau qu'elle imposerait à l'Etat en général, et par conséquent pour partie aux classes industrielles serait bien lourd, pour n'assurer une retraite qu'à une portion d'entre elles ; 2° qu'elle

(1) *Economiste Français*, id.

n'encouragerait l'épargne que dans la mesure nécessaire pour constituer un revenu de 2 shellings 1/2 par semaine, à partir de 65 ans, et ne ferait rien pour en stimuler l'habitude au delà de cette limite; 3° qu'elle tendrait à l'abaissement du taux des salaires, en soulageant le travailleur pauvre de l'obligation de pourvoir totalement lui-même à sa subsistance pendant sa vieillesse. En revanche, elle fait valoir que ce projet est susceptible d'une mise en application immédiate, qu'il laisse les classes industrielles libres de choisir à leur guise leur mode d'épargne, et qu'il ne soulève aucune des difficultés résultant pour l'Etat du placement de sommes considérables accumulées. Ce qui ne l'empêche pas toutefois de conclure qu'elle « ne peut guère prendre sur elle de recommander à l'Etat l'établissement d'un système de retraites dont une section restreinte de la communauté aurait seule le bénéfice, système qui serait d'une administration coûteuse et difficile, et cependant écarterait les travailleurs véritablement indigents, aussi bien que tous les individus qui, par suite de santé perdue ou de malheurs, seraient dans l'impossibilité de constituer leur quote-part, et qui, enfin, se prêterait à des tentatives de fraude et de déclarations mal fondées souvent impossibles à déjouer. » (1).

L'impression la plus nette qui se dégage de ce document est donc, en résumé, un scepticisme absolu à l'encontre d'une solution pratique de la question à résoudre, scepticisme qui, avec beaucoup d'apparence de raison, laisse dès lors présager pendant longtemps encore, en Angleterre, le maintien du statu quo.

---

(1) *Economiste Français*, 16 juillet 1898, p. 81.

ITALIE

De bonne heure agité en Italie, où, sur l'initiative de M. de Cavour, les Chambres votaient, dès le 15 juillet 1859, un projet de création d'une Caisse nationale des retraites dont les évènements de 1860 et de 1861 empêchèrent seuls la mise à exécution, le problème de l'assurance ouvrière contre la vieillesse y a, dans ces dernières années, suscité diverses propositions de loi, dont aucune encore n'a été discutée par le Parlement, mais qui y témoignent de la préoccupation de rechercher un remède à une situation dont tout le monde s'accorde à reconnaître l'intérêt.

La première en date de ces propositions (30 novembre 1886), due à M. Berti, ministre de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, tendait à l'organisation d'une Caisse nationale de pensions pour les ouvriers et les invalides du travail, sur la base de la libre affiliation des salariés à cette Caisse. Sans doute, déclarait de lui-même son auteur, un tel établissement ne saurait recruter des adhérents dans toutes les parties de la population ouvrière, mais il croyait qu'il devait convenir particulièrement à deux catégories de travailleurs. D'abord, à ceux qui, en général, vivent à peu près comme les petits employés, c'est-à-dire, les surveillants, chefs ouvriers, ouvriers qui, comme les typographes, les lithographes, les mécaniciens, doivent acquérir par un long apprentissage l'habileté spéciale nécessaire à l'exercice de leur profession, ou qui, comme les mineurs, reçoivent à raison de ses difficultés et de ses dangers des salaires élevés; et en second lieu, à la masse de ceux, de gain moyen, qui exercent un métier déterminé sans avoir besoin de posséder de grandes connais-

sances professionnelles, et sans être exposés à de longs chômages. Quant à la catégorie composée des manœuvres, terrassiers, portefaix, et autres ouvriers dont le travail est analogue, ainsi que de ceux qui, tout en ayant un métier, par la nature même de leur état, sont condamnés à rester une partie de l'année inoccupés, il ne comptait que fort peu sur elle, au moins momentanément, de même que sur les ouvriers de la campagne, pour alimenter la clientèle de la future Caisse, espérant toutefois qu'avec le temps et l'augmentation de la richesse générale, leur position s'améliorerait et leur permettrait aussi d'y participer.

La chute du cabinet dont faisait partie M. Berti, et la composition d'un nouveau cabinet avec M. Grimaldi pour ministre de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce, entraînèrent la substitution au projet Berti d'un projet Grimaldi, daté du 15 juin 1885, qui, au lieu d'organiser, comme le précédent, une Caisse gérée directement par l'Etat, créait une série de Caisses particulières, subventionnées et contrôlées seulement par lui.

La dissolution de la Chambre opérée en 1886, fut cause que ce second projet ne put venir en discussion, de même que la fin de la session rendit caduque une proposition de MM. Vacchelli et Ferrari Luigi, députés, ayant pour but l'institution près de la Caisse des dépôts et consignations d'un fonds de pensions spécial.

Reprise par ses auteurs, le 4 juin 1889, cette troisième proposition eut à subir de profondes modifications du fait de la Commission parlementaire chargée de l'examiner, mais une fois encore le texte arrêté ne put être discuté à raison de la dissolution de la Chambre.

Malgré leurs différences de détail, « dans tous ces projets,

écrit M. Bellom (1), on retrouvait une série de caractères communs : autonomie de l'établissement d'assurance ; acquisition de la pension par des cotisations individuelles; admission du concours de l'Etat, mais limitation de ce concours à une subvention sans garantie des pensions pour les membres de la Caisse; prépondérance du système du compte individuel; enfin, caractère essentiellement facultatif de l'assurance. »

Le même principe de la faculté de l'assurance est également à la base de la proposition présentée le 23 novembre 1893 par M. Lacava, ministre de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, de concert avec MM. Gagliardo, Grimaldi et Finocchiaro-Aprile, ministres des Finances, du Trésor, et des Postes et Télégraphes, qui est la dernière que la question des retraites ait inspirée en Italie, et à laquelle l'originalité de ses combinaisons fait une place à part.

« Aux termes de ce projet, il est institué une Caisse nationale des invalides du travail : cet établissement est autonome. Peuvent y être inscrits tous les citoyens Italiens des deux sexes, qui ont atteint l'âge de dix-huit ans et qui font un travail manuel ou fournissent des services payés à la tâche ou à la journée. La Caisse est alimentée par les cotisations des assurés et par les capitaux versés pour la constitution des pensions ; elle bénéficie, en outre, des dispositions les plus récentes relatives aux banques d'émission, et des hérédités vacantes dévolues à l'Etat par application du code civil. Deux rôles d'inscription sont tenus à la Caisse : l'un pour les comptes dits individuels, l'autre pour les comptes dits de la combinaison mutuelle. Les ouvriers peuvent se faire inscrire à celui des deux rôles qu'ils préfèrent ; ils peu-

(1) Bulletin de la Société de Législation comparée, mars 1897, p. 268.

vent aussi se faire inscrire simultanément aux deux rôles : les personnes inscrites au rôle individuel peuvent à toute époque passer au rôle mutuel, mais les personnes inscrites au rôle mutuel ne peuvent demander leur transfert au rôle individuel que pendant les dix premières années de leur inscription. L'inscrit, une fois le droit à pension acquis, pourra, s'il appartient au rôle mutuel, demander la liquidation d'une pension viagère calculée, conformément à une table annexée à la loi, en raison des cotisations versées par ou pour lui, et, s'il appartient au rôle individuel, demander soit la liquidation d'une pension viagère, soit le paiement d'un capital correspondant ; il pourra même laisser à la Caisse la totalité ou une fraction de ce capital dont il se bornerait à percevoir les intérêts, ses héritiers devant, lors de son décès, recevoir la somme figurant à son crédit. Si une personne inscrite au rôle individuel vient à mourir, ses héritiers reçoivent, soit la totalité des cotisations qui lui appartiennent, soit le capital auquel le défunt aurait eu droit le jour de son décès, suivant que la mort est antérieure à l'ouverture du droit à la pension ou au contraire postérieure à cet évènement, mais antérieure à la liquidation de la pension.

Le projet prévoit la perte du droit à la pension en cas de non-paiement de la cotisation pendant deux ans ; il distingue la personne inscrite au rôle individuel et la personne inscrite au rôle mutuel ; la première ne peut, en cas de déchéance, retirer que les sommes versées par ou pour elle et la moitié des intérêts correspondants ; la seconde perd, soit la totalité (y compris les intérêts) de ses cotisations, soit la moitié de celles-ci, suivant qu'elle est frappée de déchéance avant ou après l'expiration de la période des dix premières années de son inscription. Il dispose, en outre, que la Caisse

pourra intervenir en faveur des victimes d'accidents non admises au bénéfice de la loi spéciale aux accidents et réduites à l'incapacité de travail avant d'avoir droit à la pension. Il prévoit, d'autre part, la constitution d'un fonds de réserve et celle d'un fonds commun périodiquement réparti entre les intéressés au prorata de leurs cotisations, et à raison de 60 francs au plus par année d'inscription révolue.

Pour avoir droit à la pension, il faut : 1° avoir versé des cotisations à la Caisse pendant quinze ans au moins ; 2° avoir atteint l'âge de soixante ans.

Les cotisations annuelles ne peuvent être ni inférieures à 12 francs, ni supérieures à 100 francs.

Les Sociétés de secours mutuels sont autorisées à demander l'inscription à la Caisse nationale en faveur de leurs membres qui remplissent les conditions légales, en versant à leur compte les sommes nécessaires à la constitution des pensions.

En résumé, la Caisse ainsi instituée serait alimentée par des ressources propres ; elle serait seule responsable de sa gestion ; mais, elle serait soumise au contrôle de l'Etat qui déterminerait le taux de l'intérêt et les tables de mortalité, et vérifierait les bilans. » (1)

De toutes les indications ci-dessus, le seul fait à retenir est donc, en somme, l'aversion manifestée en Italie pour toute assurance obligatoire contre la vieillesse. L'opinion y est restée fidèle à la notion que la prévoyance doit être libre, et que c'est en détruire le principe que de l'imposer. Les tendances allemandes, quelque crédit qu'elles y aient rencontré par ailleurs, n'ont pu encore y avoir raison de ce sentiment, commun à toutes les races latines.

---

(1) Bellom. *Bulletin de la Société de Législation comparée,* mars 1897, p. 268.

BELGIQUE

Comme en France, et presque simultanément, le législateur, dès le milieu du siècle, donnait en Belgique, une preuve de sa sollicitude envers les classes laborieuses par la création, par une loi du 8 mai 1850, d'une Caisse générale de retraites, destinée à offrir à tous ceux qui travaillent pour vivre le moyen de se constituer, à l'aide de dépôts facultatifs, des ressources pour le moment où le salaire viendra à leur faire défaut.

Gérée et garantie par l'Etat, ce qui avait été jugé indispensable pour lui gagner la confiance populaire, cette institution, à l'origine, limitait ses opérations à la constitution sur une seule tête de rentes viagères différées, dont le minimum était fixé à 24 francs, sans que leur maximum pût en dépasser 720, et n'était accessible qu'aux versements de 5 francs et au-dessus, improductifs d'intérêts jusqu'à ce qu'ils pussent permettre l'acquisition d'une rente. Les dépôts y étaient autorisés à partir de dix-huit ans, sans autre formalité que, pour la femme mariée, l'autorisation de son mari, et, en cas de refus du mari, celle du juge de paix. Tout versement opéré lui était définitivement acquis, à l'exception de ceux effectués sans autorisation par cette dernière, restituables à qui de droit, et de ceux insuffisants pour l'acquisition d'une rente, remboursables aux déposants dès qu'ils avaient atteint l'âge où cette acquisition n'était plus possible. Or elle cessait de l'être dix ans avant l'entrée en jouissance de la pension, laissée au choix des intéressés entre les trois dates de 55, 60 et 65 ans. Exceptionnellement, toutefois, en cas d'infirmité accidentelle

et permanente, l'assuré était appelé à jouir immédiatement des rentes acquises depuis au moins cinq ans, et jusqu'à concurrence de 360 francs. Enfin, les tarifs de la Caisse étaient établis en prenant comme base un intérêt de 4 1/2 p.0/0, et en utilisant la table de mortalité récemment composée par M. A. Quetelet. Son service devait être fait, à Bruxelles, par un Bureau central, et en province, par l'intermédiaire des receveurs des contributions directes. Le contrôle des opérations donnant lieu à la création des rentes était dévolu aux receveurs de l'enregistrement, et une Commission, nommée par le roi, était chargée de son administration générale.

Cette Commission, dès le début, s'efforça de lui procurer la plus grande publicité. Des avis et des notices furent par ses soins insérés dans les journaux, des affiches posées dans tous les bureaux publics, les fabriques, les divers endroits où se réunissent les ouvriers, et une circulaire envoyée à tous les commerçants notables pour les inviter à propager parmi leurs employés la connaissance de l'institution nouvelle, et des avantages pour eux à en retirer. Malgré cela, ses premiers résultats ne répondirent pas à l'attente qu'elle avait fait naître; le compte-rendu des opérations de l'exercice 1852 le constate à regret, tout en formulant l'espoir que ses progrès deviendront bientôt plus rapides.

Il n'en fut rien cependant, et les années suivantes ses recettes, au lieu d'augmenter, ne firent que décroître. De 96.572 fr., en 1852, le montant des versements qu'elle reçut passa

à	86.054 fr.	36	en	1853
	47.298	47	—	1854
	48.571	10	—	1855
	29.411	97	—	1856.

Cette diminution ne pouvant provenir d'un manque de

confiance de la population dans la solidité financière de la Caisse, dont les bilans démontraient au contraire l'excellence des placements, il fallait essayer de remédier à cette situation par des modifications apportées à son organisation intérieure, et destinées à la plier davantage aux convenances des particuliers.

En ce sens, le rapport sur les opérations de l'année 1856 proposait d'abaisser le minimum d'acquisition des rentes, d'accorder aux déposants la faculté de réserver au profit de leurs héritiers le montant de leurs dépôts, de fixer un âge moins avancé pour l'entrée en jouissance de la pension, par exemple, cinquante ans, d'appliquer par moitié aux deux conjoints les versements faits par l'un d'eux avec les deniers de la communauté, enfin, de demander au Gouvernement la création d'une Caisse d'épargne nationale dont le service pourrait s'allier à celui de la Caisse des retraites. Le rapport sur les opérations de cette dernière, au cours de l'exercice 1858, insistait particulièrement sur la nécessité de cette création, et celle de développer le nombre de ses intermédiaires bienveillants.

Sous l'effet de ces diverses observations, un projet d'organisation d'une Caisse générale d'épargne et de retraites fut présenté à la Chambre par le ministre des Finances, le 23 mai 1859, et aboutit à la loi, actuellement en vigueur, du 16 mars 1865. Il n'était que temps d'aviser : l'institution mourait d'anémie, et dépérissait d'année en année; en 1862, elle n'avait plus reçu, comme montant des versements, que 8.431 francs.

L'économie de la loi nouvelle se résumait dans la juxtaposition à la Caisse de retraites déjà existante d'une Caisse d'épargne, et l'admission, pour la première de ces Caisses, de presque toutes les modifications préconisées par sa

Commission administrative, dans ses rapports annuels. Désormais donc le même établissement répond à deux modes distincts de prévoyance, tout en ayant soin de remarquer que, s'il centralise toutes les sommes versées en vue de l'épargne comme en vue d'une retraite, il est néanmoins tenu des comptes séparés des unes et des autres.

Son administration comprend trois rouages, avec les attributs spéciaux suivants. D'abord, un Conseil général, composé d'un président et de vingt-quatre membres nommés pour six ans par le roi, et révocables, a pour fonctions de veiller à l'établissement des succursales, d'arrêter les règlements organiques, de conclure toutes conventions relatives à la Caisse sauf approbation du Gouvernement, de donner son avis sur l'acceptation des dons et legs qui lui sont faits, de fixer sous l'approbation des ministres le taux de l'intérêt servi par elle, de déterminer le montant du fond roulant, celui des capitaux à placer, celui de la réserve. — En second lieu, un Conseil d'administration, composé à son tour d'un président et de six membres choisis dans le sein du Conseil général, nommés par le roi pour six ans, et révocables, est chargé de faire exécuter par le Directeur général les décisions du précédent Conseil, de surveiller et diriger toutes les opérations de la Caisse, nommer et révoquer les employés, autoriser les main-levées et statuer sur toutes les questions relatives aux dépôts de moins de 500 francs, sous réserve de l'appel des intéressés au Conseil général.— Enfin, un Directeur général dirige et surveille les travaux des bureaux, exécute les décisions des deux Conseils, et représente la Caisse.

Quant aux améliorations apportées, en ce qui concerne la constitution des retraites, au régime antérieur, elles s'analysaient ainsi. L'âge des premiers versements était maintenu

à dix-huit ans, mais à partir de ce moment on pouvait opérer des dépôts soit pour son compte personnel, soit en faveur de tiers, pourvu que ceux-ci aient au moins dix ans. Il était laissé à un arrêté royal le soin d'en prescrire le minimum, ainsi que celui d'acquisition des rentes, dont le maximum restait limité à 720 fr. Celles-ci pouvaient être immédiates ou différées, constituées avec ou sans réserve du capital. Toute somme versée qui était insuffisante pour produire une rente aux conditions demandées, et au profit de la personne désignée, devait être provisoirement déposée à la Caisse d'épargne. Contrairement à ce qui était admis en France, en cas de mariage, le partage égal entre les deux conjoints des versements effectués par l'un deux n'était pas accepté, mais par tempérament cependant il était décidé que, si la rente résultait des deniers communs, en cas de dissolution de la communauté, chaque conjoint aurait le droit d'en percevoir la moitié. Les pensions pouvaient être délivrées dorénavant à partir de cinquante ans, au lieu de cinquante-cinq, et la faculté était en plus concédée à un même assuré d'acquérir des rentes pour des âges différents. Enfin, en cas d'indigence, la Caisse devait pourvoir aux funérailles des assurés décédés postérieurement à l'ouverture de leur retraite.

La mise en application de ces nouvelles dispositions a été retardée jusqu'en 1868, par la révision des tarifs ayant pour but d'indiquer le montant des rentes acquises, à chaque âge depuis dix ans, et pour chacune des époques d'entrée en jouissance (50 à 65 ans), par des versements de 10 fr. à capital réservé et à capital aliéné, minimum fixé pour les dépôts par un arrêté royal du 8 juin 1865, pris en exécution de la loi du 16 mars de la même année, qui ramenait d'autre part à 12 fr., au lieu de 24 fr., le minimum d'acquisition des rentes.

A l'époque précise où la législation de 1850 cessa d'être en vigueur (31 juillet 1868), la situation de la Caisse des retraites s'établissait comme suit :

Actif.....	770.398 fr.	12
Total des charges...	745.402	88
Excédent (fonds de réserve).....	24.995	24

Nombre de rentiers inscrits : 1.951.

Montant des rentes acquises : 173.748 francs.

Depuis lors, et sous l'influence de la loi de 1865, son activité s'est un peu réveillée, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

ANNÉES	MONTANT des versements reçus par la Caisse	ANNÉES	MONTANT des versements reçus par la Caisse	ANNÉES	MONTANT des versements reçus par la Caisse
	fr.		fr.		fr.
1868	178.885 07	1875	103.814 42	1882	18[illegible].424 10
1869	151.857 05	1876	96.845 26	1883	1.073.122 90
1870	60.044 94	1877	230.452 39	1884	318.324 57
1871	76.383 94	1878	202.082 93	1885	396.057 79
1872	98.215 76	1879	176.231 92	1886	592.243 18
1873	137.769 05	1880	268.805 65	1887	656.040 45
1874	106.342 29	1881	209.612 23		

Deux chiffres méritent spécialement d'y être remarqués : le premier, et celui de l'année 1883. Le premier, parce que, quoique élevé, il ne comprend que les versements reçus par la Caisse du 1er août au 31 décembre 1868, soit, pendant cinq mois; celui de 1883, parce qu'il est de beaucoup le plus considérable de tous, ce qui tient à l'application de la loi

du 3 juin 1870. Celle-ci allouait à tout milicien ayant accompli son temps de service une somme de 150 fr., et en outre une somme de 12 centimes par journée de présence pour toute la durée du service ordinaire et du service fait par suite de rappel en temps de paix, applicables toutes deux à la création d'une rente viagère prenant cours le premier janvier qui suivrait l'âge de 55 ans résolus. Ces dispositions furent abrogées le 5 avril 1875. Mais dans l'espoir de rattacher à la Caisse de retraites les hommes qui en bénéficiaient, le Gouvernement voulut se servir de son intermédiaire pour la constitution des rentes auxquels ils avaient droit, et de ce chef elle reçut, en 1883, 777.724 fr. 98.

Le nombre et le montant de ses dépôts subirent un ralentissement momentané en 1888, à la suite de la diminution de l'intérêt dont il était tenu compte dans le calcul de ses tarifs, brusquement ramené, par arrêté royal du 13 juillet 1887, de 4 1/2 p. 0/0 à 3 p. 0/0, à raison de la baisse générale du taux de l'intérêt. La conséquence de cette mesure fut heureusement palliée, peu après, par l'influence de deux autres, tendant à admettre les versements par francs entiers, sans fraction de franc, et à abaisser leur minimum à un franc, ainsi qu'à supprimer la condition de divisibilité des rentes par 12, sous l'action desquelles le relèvement de son chiffre d'affaires, à partir de ce moment, est constamment allé en progressant. C'est ainsi qu'en 1891, déjà, on comptait 30.970 versements, représentant comme sommes versées 1.117.097 fr. En 1892, ces chiffres étaient passés : nombre des versements, à 45.336, et sommes versées, à 1.580.319 francs; en 1893, nombre des versements, à 58.882, et sommes versées, à 1.620.280 francs; en 1894, nombre des versements, à 69.242, et sommes versées, 1.762.792 francs. Enfin, au 31 décem-

bre 1894, le nombre des bénéficiaires de rentes était de 2.342, dont

538	possédaient	des rentes	de	12 à	24	francs
731	—	—	—	24 à	120	—
322	—	—	—	120 à	360	—
389	—	—	—	360 à	720	—
362	—	—	—	720 à	1200	—

et le total des arrérages payés s'élevait à 737.712 fr.

Malgré le développement pris dans ces dernières années par les opérations de la Caisse, il est donc bien évident, à l'inspection de ces résultats, que la population ouvrière est encore loin d'en avoir profité comme elle l'aurait pu, et qu'elle n'a pas dès lors rendu tous les services qu'on était en droit d'en attendre. De là les trois propositions d'assurance obligatoire suivantes, dont a été saisi le Parlement belge au cours de l'année 1895, répondant à la préoccupation d'étendre parmi les salariés le bienfait d'une vieillesse exempte de besoins, et de se montrer prévoyant pour tous ceux qui ne savent pas user de leur liberté pour préparer leur avenir.

Une de ces propositions, due à M. Defuisseaux (22 janvier 1895), et limitée aux ouvriers mineurs, consistait à leur accorder, à partir de cinquante ans pour les ouvriers du fond, et de cinquante-cinq ans pour ceux du jour, une pension de 600 francs, alimentée par une retenue sur les salaires de dix centimes par journée de travail, par un versement égal du patron, et un versement de deux tiers en sus, soit de quarante centimes, de l'Etat. Le droit à la pension était en outre subordonné à la condition d'avoir travaillé 30 ans comme ouvrier du fond, ou 35 ans comme ouvrier du jour, ou d'avoir été déclaré, comme ouvrier du

fond, incapable de travailler par suite de blessures, d'anémie, ou d'autre cause accidentelle.

Une seconde proposition, déposée par M. de Malander, le 7 février, avait cette fois une portée générale. Elle tendait à garantir à tout ouvrier, à 55 ans, une pension de vieillesse, et à tout âgé, une pension d'invalidité en cas d'incapacité permanente de travail. « Les conditions de versement imposées étaient la continuité de contribution de 25 à 55 ans, les interruptions survenues pendant cette période devant être comblées par des versements d'une durée égale postérieure à 55 ans. » (1).

Douze jours après, M. de Guchtenaere soumettait à son tour à la Chambre un nouveau projet d'assurance contre l'invalidité et la vieillesse. Faisant intervenir à la fois dans la constitution de la pension l'assuré, son patron, et l'Etat, il proposait d'allouer à tout travailleur, à partir de 60 ans au plus tôt, et de 65 ans au plus tard, une pension de vieillesse, et à partir de 18 ans, sans distinction d'âge, une pension d'invalidité en cas d'incapacité permanente de travail, définie par l'impossibilité de gagner le quart du salaire habituel antérieur. « Les conditions de versement étaient la régularité des contributions hebdomadaires depuis l'âge d'entrée fixé à 18 ans, et pendant deux ans au moins pour avoir droit à la pension d'invalidité : tout droit à la pension disparaissait en cas d'arriéré de 52 semaines de cotisation après 5 ans d'assurance, ou 104 semaines après dix ans d'assurance. » (2).

Quel sort attendent ces propositions, ou celles qui pourraient à l'avenir se produire, c'est ce qu'on ne saurait exac-

---

(1). Bellom. *Bulletin de la Société de législation comparée*, mars 1897, p. 262.

(2) id. p. 263.

tement indiquer. Mais il semble bien tout de même que l'établissement de l'assurance obligatoire doive rencontrer en Belgique une vive opposition, basée notamment sur le très sérieux argument suivant, longuement et brillamment exposé par un savant économiste, M. de Vergnies, au Congrès international du Commerce et de l'Industrie tenu à Bruxelles en 1897, à savoir, que les charges d'une semblable assurance doivent ou peser sur le salaire de l'ouvrier, ou être prélevées sur les bénéfices des patrons, ou incorporées dans les prix payés par les consommateurs ; or, qu'en l'état de ces salaires ou de ces bénéfices, en Belgique, on ne saurait songer à les faire supporter aux patrons et aux ouvriers, qui d'ailleurs ne s'en accommodent en Allemagne que parce que M. de Bismarck a permis à l'industrie d'en rejeter tout le poids sur les 54 millions de consommateurs indigènes, en entourant le marché national, préalablement à l'organisation de l'assurance, de fortes barrières douanières; mais qu'un tel moyen ne saurait être employé par l'industrie belge, parce qu'en Belgique le marché intérieur n'existe pour ainsi dire pas, que l'exportation y est la vie même de l'industrie, et qu'une majoration de ses prix, conséquence de la charge de l'assurance, l'empêcherait de se présenter avec quelque chance de succès sur les grands marchés du monde.

SUÈDE

A l'inverse des conclusious qui précèdent, la Suède paraîtrait très disposée à suivre l'exemple de l'Allemagne, et le Gouvernement lui-même y a élaboré tout un plan d'assurance ouvrière, dont la caractéristique réside dans le rapprochement des assurances qui entraînent le service de pensions, et la distinction absolue, par conséquent, entre les incapacités de travail de courte durée et les incapacités permanentes. Tandis qu'il pare aux premières par la loi du 10 octobre 1890 sur l'assurance contre la maladie, ce sont toutes les secondes, en effet, quelle que soit leur origine, maladie, accident ou vieillesse, que vise le projet déposé par lui devant les Chambres le 14 janvier 1895, et dont l'analogie avec la loi allemande d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité en vigueur depuis le 1er janvier 1891 est des plus frappantes.

Comme elle, ainsi, il soumet à l'obligation de l'assurance à partir d'un certain âge, dix-huit ans, tous les travailleurs, sans distinction de sexe, ne gagnant pas un salaire déterminé, 1.800 couronnes (2.300 fr.). Exception est faite pour les membres des Caisses de pensions ou d'associations de pensions, existantes ou à créer, lorsque le comité directeur de la Caisse ou de l'Association en fera la demande, et qu'il sera reconnu que l'une ou l'autre de ces institutions alloue des rentes dans des conditions équivalentes à celles que le projet lui-même prévoit. Enfin, les effets de l'assurance s'appliquent aussi aux femmes d'assurés qui n'y sont pas personnellement astreintes, du seul fait de leur mariage, et sans qu'elles aient à verser la moindre cotisation.

Pour elles, le droit à pension est seulement subordonné

à la preuve de l'incapacité permanente de travail. Or, celle-ci est acquise dès qu'un individu démontre que, par suite de l'âge, de maladie physique ou morale, d'infirmité ou d'impotence, il est hors d'état de gagner sa vie par des travaux en rapport avec ses forces ou ses capacités, ou qu'il a soixante-dix ans accomplis. Pour tous autres, l'ouverture d'un tel droit exige en surcroît le paiement avant cinquante ans, pendant une durée minima de 260 semaines, d'une contribution variable suivant le salaire. A cet égard les personnes assujetties à l'assurance sont divisées en trois classes : la première comprend les ouvriers du sexe masculin dont le gain net atteint ou surpasse 10 couronnes par semaine, la seconde, ceux dont le salaire est inférieur à ce chiffre, la troisième, les ouvrières, et à chaque classe correspond une cotisation différente, qui est, par semaine de travail,

de	40	öres	dans la	1re	classe	(56 centimes)
»	25	»	»	2e	»	(35 centimes)
»	15	»	»	3e	»	(21 centimes)

sur lesquelles 25, 15 ou 10 öres, suivant l'hypothèse, sont à la charge des intéressés, et le surplus, c'est-à-dire 15, 10 ou 5 öres, à la charge des patrons Ces sommes sont acquittées par apposition de timbres, délivrés par l'Etat, sur le livret de pension dont doit être muni tout assuré. Les patrons sont astreints à en faire l'avance et à veiller à ce que les timbres qui les représentent soient régulièrement collés, sauf à retenir ensuite sur le salaire de leurs ouvriers la part qui dans ces versements leur incombe. En outre, si leurs ressources d'une année se réduisent, soit en bien-fonds à une valeur maxima de 3,000 couronnes, soit en revenus de travail et de capital à une valeur maxima de 800 couronnes, ils ont en plus, pendant deux ans à dater de l'expiration de cette année, un recours envers

l'Etat pour obtenir jusqu'au remboursement de la portion que personnellement ils ont à supporter.

L'intervention pécuniaire du Gouvernement à l'assurance projetée ne s'arrête d'ailleurs pas là. Outre ces restitutions possibles, il est encore appelé à fournir au fonds de pensions une somme égale chaque année aux contributions versées par les patrons pour les assurés des classes I et II; il doit pourvoir à l'administration de l'assurance; faire face aux dépenses résultant des sommes allouées aux femmes d'assurés n'exerçant pas de profession qui les oblige elles-mêmes à l'être, et aux orphelins de père décédé après plus de 260 semaines de cotisations, à qui il est reconnu, jusqu'à 15 ans révolus, un droit à un secours annuel de 30 couronnes; il est seul tenu, en dernier lieu, des frais résultant de l'assurance de la génération actuelle, étant spécifié qu'il s'agit des personnes dont l'âge, lors de l'entrée en vigueur de la loi, est compris entre dix-huit et quarante ans. De ces divers chefs, on estimait que les charges budgétaires seraient de 30.000 couronnes la première année, 3.390.000 couronnes la trentième année, 4.398.000 couronnes la quatre-vingtième, et à partir de cette époque, annuellemeut, de 3.015.000 couronnes. Conformément encore aux prévisions, le total des fonds de l'assurance devait s'élever, après quatre-vingts ans, à 393 millions de couronnes, et les dépenses, pour 252.000 pensionnaires, à 3.329.700 couronnes par an, tous les calculs étant faits au taux de 3 1/2 %.

Quant au mode adopté pour la détermination du taux des pensions, il consistait à ajouter, à une somme fixe de 50 couronnes, une autre somme proportionnelle au nombre de semaines de cotisations acquittées, et équivalente à 10,5 ou 2 öres (14 centimes, 7 centimes ou 2 1/2 centimes), par versements opérés dans l'une ou l'autre classe.

Le fonctionnement de l'assurance était confié à une Direction des pensions unique pour tout le royaume, et à des Commissions de pensions, composées d'un président nommé pour quatre ans par le Gouverneur de la province, et d'assesseurs et suppléants élus pris moitié parmi les patrons et moitié parmi les travailleurs, instituées dans chaque paroisse rurale, bourg ou ville, doté d'une administration communale propre.

Tous les dix ans, afin d'éviter tous mécomptes, il devait être procédé à l'examen du fonds de pensions, de façon à s'assurer si, eu égard aux cotisations actuelles, ce fonds était assez considérable pour correspondre à la valeur en capital de toutes les charges lui incombant, déduction faite de la valeur en capital des recettes par lui à attendre.

Enfin, le projet autorisait à continuer à verser des cotisations, et à participer par conséquent à l'assurance, tout individu qui, ayant accompli 260 versements, cessait d'y être obligé par suite de l'abandon de la profession qui motivait son affiliation, et, par une dernière disposition beaucoup plus générale, admettait même la faculté de l'assurance pour toute personne qui, n'y étant pas obligatoirement affiliée, avait seulement quinze ans accomplis. Par là, le bénéfice de l'institution à créer n'était donc pas limité exclusivement à la classe ouvrière, et pouvait s'étendre aussi aux classes aisées.

Tout en reconnaissant la portée humanitaire de cette proposition, les Chambres suédoises ont néanmoins jusqu'à présent hésité à l'accepter, se demandant quelle serait, sur la marche de l'assurance, l'influence de l'abaissement continu auquel on assiste du taux de l'intérêt, sur qui pèserait en réalité, des patrons ou des ouvriers, le fardeau des primes, redoutant les complications de l'appareil admi-

nistratif qu'exigeraient le maniement des fonds, la tenue des livres d'assurance, les difficultés de calcul des pensions nécessitant pour chaque assuré la présentation de tous ses livrets sur lesquels des timbres ont été collés, les ennuis de ce collage qui, en Allemagne, ont rendu si impopulaire la loi d'assurance contre la vieillesse et l'invalidité. Aussi, lorsqu'elle est venue en discussion, sans repousser aucunement d'ailleurs l'idée de l'assurance proposée, ont-elles seulement demandé au Gouvernement de remettre la question à l'étude, et de soumettre une seconde fois au Parlement le résultat de ses travaux.

TROISIÈME PARTIE

PROJETS DE RÈGLEMENTATION DE LA QUESTION DES RETRAITES OUVRIÈRES EN FRANCE

CONCLUSIONS

CHAPITRE VI

PROJETS DE LOI RELATIFS A L'ORGANISATION DE CAISSES DE RETRAITES OUVRIÈRES

S'il est un point qui ne laisse pas que de surprendre au cours de l'exposé qui vient d'être fait de l'état actuel de la question des retraites ouvrières à l'étranger, c'est certainement l'extrême rapidité avec laquelle s'est propagé le principe de l'intervention de l'Etat dans le domaine des assurances sociales, dont l'application, bien que ne remontant pour la première fois qu'à la loi allemande d'assurance contre la maladie (1), a déjà su trouver, comme on a pu s'en rendre

(1) 15 juin 1883.

compte, des partisans et des défenseurs dans presque tous les Parlements d'Europe. La France elle-même n'est pas demeurée étrangère à ce mouvement, et nombreuses y ont été, dans ces dernières années, les propositions tendant à obtenir du législateur l'organisation, par voie de règlementation générale, du service de l'assurance contre la vieillesse en faveur, soit de l'ensemble, soit d'une catégorie seulement de travailleurs. Avant donc de rechercher quelle est la valeur du principe dont la fortune a été si extraordinaire, il convient d'analyser ces propositions, à propos desquelles on verra à quelles difficultés immédiatement on se heurte, lorsqu'on veut, aux conditions du travail librement débattues entre employeurs et employés, et aux œuvres de l'initiative privée disséminées ça et là au gré des besoins, substituer une solution uniforme, et en quelque sorte artificielle puisqu'elle ne découle pas du consentement volontaire des parties. Nous ne nous sommes, au surplus, attardé à discuter que les données principales des projets les plus sérieux. Le bon sens public aura facilement raison de ceux qui n'ont été conçus que sous l'impulsion émotionnelle avec laquelle tout ce qui a trait à l'amélioration de la condition des classes laborieuses est trop souvent envisagé aujourd'hui, sans préoccupation ni souci des voies et moyens pour les mettre en pratique, et qui dès lors n'ont d'autre portée que celle d'une manifestation de sentiments purement platoniques.

A vrai dire, et pour ne rien omettre, si les projets relatifs à l'établissement d'un régime légal des retraites ouvrières se sont surtout multipliés chez nous à partir de la promulgation des lois d'assurance allemandes, deux propositions, toutefois, ayant en vue le même objet, avaient été formulées avant leur apparition, l'une par M. Laviron, en 1875, dans une

pétition adressée à l'Assemblée nationale, et l'autre, peu de temps après, par M. Talandier, député de la Seine.

Partant de la notion que c'est le travail qui crée la richesse, et que l'ouvrier resté dans sa condition originelle n'a pas consommé tout ce qu'il a produit, que la plus-value n'a pas été réalisée à son avantage, mais a profité à la société prise dans son ensemble, le premier concluait qu'une assurance contre la vieillesse est due par celle-ci à tous les travailleurs comme garantie de leur existence après leur vie active, à raison de l'excédent que laisse leur consommation sur leur production. Il demandait en conséquence les ressources nécessaires à l'alimentation de cette assurance à un prélèvement sur les produits généraux de la fortune, préconisant d'abord les chapitres de recettes suivants, dont il évaluait en même temps le montant approximatif : revenus du domaine public, 171 millions ; impôt spécial sur la richesse privée, 81 millions ; économies réalisables sur les dépenses de l'Etat, 70 millions ; réduction des frais de perception de l'impôt, 156 millions ; soit au total près de 500 millions, permettant de distribuer chaque année des rentes de 400 fr. à douze cent mille personnes. Mais au lendemain de la guerre, alors que le pays obéré se relevait lentement de sa chute, une pareille augmentation de charges à lui imposer ne pouvait être favorablement accueillie. La proposition de M. Laviron resta sans écho, et fut bientôt oubliée.

Tel fut aussi le sort de celle de M. Talandier, consistant, dans un premier exposé, et afin de faire bénéficier aussi les salariés de l'augmentation ininterrompue de la fortune publique, à contracter en faveur de chaque enfant, dès sa naissance, une assurance sur la vie de mille francs, payable à sa majorité. Le soin de la réalisation de cette assurance était

confié aux communes, auxquelles, pour l'acquittement des primes (18 à 20 francs par tête d'enfants nés sur leur territoire), il était accordé un droit de prélèvement, sorte de part des pauvres, sur toutes les successions, variant du dizième d'entre elles pour celles en ligne directe, au quart pour celles en ligne ascendante ou collatérale. Répétition pouvait ensuite être exercée contre les familles riches ou aisées des sommes déboursées pour leurs membres, ainsi que contre les bénéficiaires eux-mêmes de l'assurance qui, au cours de leur existence, arriveraient à améliorer leur position.

Ce projet ne tardait pas d'ailleurs à être modifié par son auteur, et le capital assuré élevé à quinze cents francs, sur lesquels mille francs seulement devaient être remis, aux filles à leur majorité, aux garçons à leur libération du service militaire, et le surplus, partagé par moitié, employé, pour partie, à leur constituer une pension viagère de 300 fr. environ, à 60 ans, sur la Caisse nationale des retraites, et pour l'autre partie, à contre-assurer la vie de l'assuré au profit de la commune ou du canton assureur.

L'exécution d'un tel plan rencontrait malheureusement des impossibilités matérielles qui le condamnaient forcément par avance à l'abandon. Les calculs et la statistique démontrent sans conteste que dans les départements pauvres les frais de l'assurance auraient été très supérieurs aux ressources prévues pour y pourvoir, d'où, au bout de quelques années, on se serait trouvé en présence d'un déficit certain, rendant par conséquent tout à fait illusoires les avantages de la proposition en question.

Ce n'est plus qu'en 1886 que la Chambre fut de nouveau saisie d'un projet d'assurance contre la vieillesse applicable à l'ensemble des travailleurs, signé des noms de MM. de Mun, Freppel, de Belizal, etc.. qui recouraient, afin d'échap-

per à l'absorption progressive de l'individu dans l'Etat, et en tant qu'il s'agissait de protéger l'ouvrier contre les conséquences de la maladie et d'un âge avancé, au principe de l'association, « la loi providentielle à laquelle l'humanité ne saurait se soustraire. » (1). Mais ils lui imprimaient un double caractère professionnel et obligatoire, dont le premier, en l'espèce, ne saurait toujours avoir d'heureux résultats, et dont le second, par une incroyable étrangeté, marquait leur intervention au coin du socialisme d'Etat, que cependant ils réprouvaient.

En vain essayaient-ils, dans leur exposé des motifs, de se justifier de ce dernier reproche, en faisant observer qu'ils n'entendaient nullement « constituer l'Etat lui-même assureur, administrateur ou exploiteur de Caisses de prévoyance ». Leur prétention n'était pas fondée, et la thèse soutenue était des plus spécieuses. Car le trait essentiel de cette forme de socialisme réside dans l'invasion de l'Etat dans le domaine de la vie privée des citoyens, et la suppression de leur initiative et de leur liberté dans le règlement des conditions de leur existence. La question de savoir, par suite, dans quelle Caisse, en matière d'assurance, les fonds seraient versés, n'est qu'une question d'exécution, une question accessoire, et le véritable criterium déterminant la nature de l'institution est au contraire en ce que l'affiliation des assurés y est libre ou forcée.

Quant à l'organisation corporative de l'assurance, si elle est acceptable quand elle s'adresse à des industries ou professions occupant un personnel nombreux, il n'en est plus de même à l'égard de celles dont le personnel est restreint,

---

(1) J. O. Chambre annexe, 1886, n° 729.

parce que les tables de mortalité, qui ne sont jamais que la loi des grands nombres, si exactement déduites qu'elles soient, cessent d'être justes lorsqu'il y a lieu de déterminer la vie moyenne d'un petit groupement d'individus. En outre, l'expérience de l'Allemagne, où l'assurance contre les accidents est basée sur cette organisation, permet aujourd'hui de se rendre compte qu'elle est coûteuse, et entraîne notamment pour les corporations à faible effectif, et effectif disséminé, des frais d'administration tout à fait exagérés. Ainsi M. Grüner évaluait ces frais, en 1894, dans le Bulletin du Comité permanent des accidents du travail, (1) pour la corporation des ramoneurs, à 1.043 marks par accident indemnisé, pour la corporation des fabricants d'appareils de musique, à 371 marks, pour celle des distillateurs à 240 marks, pour celle des carriers à 143 marks, etc, et les fixait en moyenne, pour l'ensemble des 64 corporations industrielles, en 1892, à 150 marks. Il y a là une indication qu'on ne saurait plus actuellement négliger, et qui achève de rendre l'utilisation de ce mode de constitution d'assurance absolument inadmissible en tant qu'elle doit embrasser l'université des salariés.

Néanmoins la proposition de M. de Mun fut prise en considération par la Chambre après un rapport sommaire de M. Dejardin-Werkinder, mais ne put venir en temps utile en discussion, à cause de la fin de la législature.

Particulièrement féconde en propositions s'efforçant également de garantir des ressources aux travailleurs frappés par l'âge d'incapacité de travail fut la législature suivante, où on n'en compte pas moins de onze, sur lesquelles, il est vrai, trois, d'abord, se rattachaient beaucoup plus au domaine de l'assistance qu'à celui de la prévoyance. C'étaient celles

(1) Statistiques générales des assurances ouvrières de 1885 à 1893.

de MM. Laisant, Lacote, et Chassaing, qui ne réclamaient, pour l'obtention de pensions en pareille hypothèse, aucune contribution des intéressés, et demandaient exclusivement à l'impôt, impôts existants ou à créer, les sommes nécessaires pour faire face aux dépenses qu'ils prévoyaient.

Le premier y affectait le produit des droits de douane sur les matières alimentaires de première nécessité, celui de toutes les taxes sur les étrangers, établies et à établir, et une contribution patronale de cinq centimes par ouvrier occupé et par journée de travail (1). Le deuxième proposait la capitalisation, à cet effet, d'une première annuité de 75 millions fournie par l'Etat, et d'une seconde annuité de valeur pareille fournie par une Caisse nationale de secours temporaires qu'il organisait et alimentait elle-même par un impôt sur les célibataires et une redevance calculée, pour toute personne, suivant ses revenus et sa position, jusqu'à ce qu'on ait au moyen de cette capitalisation amorti 25 milliards de francs de la dette française, capital nécessaire pour produire, à 3 p. 0/0, 750 millions d'intérêts, qui permettraient ensuite d'attribuer « tous les ans 500 francs de rentes aux 1.500.000 vieillards Français des deux sexes de plus de 60 ans » (2). Le troisième enfin, cherchait des éléments de recettes dans la confiscation pure et simple de toutes les hérédités en ligne collatérale, l'établissement de droits élevés et progressifs sur les autres successions et les dona-

---

(1) *Journal Officiel.* Chambre, séance du 18 janvier 1890. Annexe, n° 253.

(2) *Journal Officiel.* Chambre, séance du 16 février 1892. Annexe, n° 1919. En fixant à quinze cent mille le nombre des personnes des deux sexes âgées de plus de 60 ans, M. Lacote restait très au-dessous de la vérité. Ce nombre est d'environ 4.500.000, ce qui détruit ipso facto tout l'équilibre de son projet.

tions entre vifs, et, en cas d'insuffisance, dans des contributions budgétaires, dans la limite des besoins (1).

De tels projets se heurtaient à deux très fortes objections, et ne pouvaient dès lors rencontrer beaucoup de crédit. En premier lieu, en présence de budgets déjà surchargés et qu'on ne parvient qu'à grand peine tous les ans à équilibrer, était-il vraiment prudent et sage d'engager l'Etat dans de telles dépenses nouvelles, dont le poids devait fatalement rejaillir sur les contribuables. En outre, en n'exigeant des futurs bénéficiaires des pensions aucune part dans leur formation, en rendant leur acquisition indépendante de tout effort personnel, n'était-ce pas formellement et très légèrement consacrer le droit à l'imprévoyance, casser un des meilleurs ressorts de l'activité de l'homme, délivré désormais du souci de son avenir, et s'exposer à voir s'émousser, dans un corps social débilité, toutes les qualités qui constituent la force de l'individu, et par contre-coup, de la nation à laquelle il appartient ?

Aussi toutes les autres propositions de création de retraites ouvrières déposées devant la Chambre de 1889, quelques divergences qu'elles présentent par ailleurs, demandaient-elles des versements spéciaux à ceux dont elles cherchaient à améliorer la condition, et par là se différenciaient-elles nettement des précédentes.

Parmi elles, celle de MM. Isambart et Goujon offrait le plus d'ampleur, instituant une Caisse des retraites obligatoire pour tous les ouvriers et employés dont le revenu annuel est inférieur à 3.000 francs, facultative pour toutes autres personnes. (2) Son alimentation devait provenir principalement des versements par cotisations forcées des mem-

(1) *Journal Officiel.* Chambre, séance du 11 avril 1892. Annexe, n° 2071.

(2) *Journal Officiel.* Chambre, 1891. Annexe, n° 1360.

bres participants, des cotisations volontaires et des versements imposés aux patrons occupant des travailleurs étrangers, fixés tous les trois à dix centimes par journée de travail effectif, des subventions de l'Etat, et du produit des amendes encourues pour infractions aux lois sur la police du travail et de l'industrie. Grâce à ces ressources il devait être accordé aux assurés, à 60 ans, des pensions variant de 600 fr. au minimum à 1200 francs au maximum. Comptant que, sur 4.240.000 vieillards ayant atteint ou dépassé cet âge, 2.430.566 seraient appelés à profiter des bienfaits de la Caisse à créer, c'était au bas mot, et d'après les calculs mêmes de MM. Isambart et Goujon, un milliard et demi par an qu'elle aurait à répartir entre les pensionnés, lorsqu'elle serait arrivée à l'époque de son plein fonctionnement. L'énormité de ce chiffre suffit à priori pour indiquer avec quel optimisme ce projet était conçu.

Beaucoup plus restreintes étaient les propositions déposées le 27 mars 1890 par M. Bérard (1), et le 3 juin 1890 par M. Papelier (2), qu'il convient de rapprocher à cause de leur analogie. Toutes deux tendaient seulement à venir en aide à l'initiative individuelle, en ajoutant aux versements accomplis par les personnes désireuses d'acquérir une retraite pour la vieillesse des subventions de l'Etat, des communes, et aussi, d'après M. Bérard, des départements. Ces allocations cessaient de plein droit sitôt que, selon celui-ci, les versements effectués, quel que fût leur chiffre, majorés des subventions et supposés se continuer à raison d'un franc par mois, seraient capables de procurer à l'ayant-droit, à partir

(1) *Journal officiel.* Chambre, séance du 27 mars 1890. Annexe, n° 497.

(2) *Journal officiel.* Chambre. Annexe, n° 617.

de soixante ans, une pension viagère de 365 francs, ou dès que, selon M. Papelier, les sommes inscrites au livret d'un déposant suffiraient à garantir à son titulaire une rente, au même âge, de 500 francs. Le point particulièrement faible de ces propositions était dans la prévision des crédits au moyen desquels les personnes morales dont le concours était réclamé feraient face aux charges nouvelles qu'elles auraient à supporter. M. Bérard passait ce point sous silence; quant à M. Papelier, il établissait dans ce but un impôt sur les célibataires, payable de vingt-cinq à soixante ans, y affectait en outre le montant des droits de douane sur les matières alimentaires de première nécessité, et, en ce qui concernait les communes, déclarait que leur participation viendrait en déduction des sommes réservées par elles aux bureaux de bienfaisance et aux hospices, oubliant sûrement que beaucoup d'entre elles n'ont pas dans leur budget de chapitre spécial en vue d'un tel emploi.

Ce dernier du reste ne tardait pas à renoncer de lui-même peu à près à ce premier projet, et saisissait la Chambre d'un second texte entièrement différent. (1). « L'ouvrier prévoyant place peu d'argent aux caisses de retraite, dont le principe repose sur l'immobilisation des capitaux, écrivait-il dans l'exposé des motifs qui le précédait. Le père prudent n'admet pas qu'il puisse à un moment donné manquer du nécessaire pour élever sa famille. et avoir cependant de l'argent placé dans une caisse qui se refuse à le lui rembourser, et cela dans l'espoir d'obtenir un profit à une époque qu'il n'atteindra peut-être jamais. Aussi croyons-nous utile, pour répondre aux besoins des classes labo-

(1) *Journal officiel.* Chambre, séance du 30 décembre 1891. Annexe, n° 1858.

rieuses, de créer une institution offrant à l'ouvrier les avantages des caisses d'épargne et des caisses de retraite actuelles. »

Son but ainsi défini, il proposait en conséquence l'organisation d'une caisse ouverte à tous les versements sans distinction, de laquelle les dépôts pouvaient toujours être retirés jusqu'à ce que les déposants soient arrivés à l'âge de cinquante-cinq ans, époque où le choix leur était alors laissé d'une manière définitive, soit de revendiquer les entières sommes portées à leur compte, soit d'en demander la transformation en rente viagère, rente augmentée, à partir de soixante ans, des produits d'une tontine alimentée par les retenues opérées sur les déposants défaillants.

Cette combinaison était évidemment ingénieuse par la liberté qu'elle accordait au père de famille de pouvoir utiliser au mieux de ses désirs et de ses besoins les fonds mis par lui en réserve sur son salaire quotidien. Quant au droit d'option qui lui était reconnu au moment où ses forces commencent à faiblir, il était depuis longtemps prôné par une personnalité qui a joui d'une notoriété importante dans le monde des assurances, M. A. de Courcy, qui l'avait concédé au personnel de la Compagnie d'assurances générales dont il était directeur, et où il fonctionnait à la satisfaction de tous. Mais quelque séduisant que soit ce système, il a contre lui la crainte que l'ouvrier, au cours de sa vie active, ne soit pas assez protégé contre les tentations qui ne manqueront pas de l'assaillir dès qu'il se verra à la tête d'un petit pécule, ou que, parvenu au seuil de la vieillesse, il ne dissipe en peu de temps le fruit de longs efforts d'économie et de privations. Bref, s'il permet la constitution de ressources pour parer à la perte du salaire, il ne les garantit pas, et ne

répond donc par là que d'une façon imparfaite au résultat à poursuivre.

Sans grande portée était une autre proposition signée des noms de MM. Adam et Piérard (1), ayant pour objet d'assurer une rente minima de 360 francs à tout ouvrier et employé des deux sexes ayant, pendant trente ans, régulièrement acquitté une contribution annuelle de dix-huit francs, dont le plus grave défaut était de garantir des pensions qui n'étaient pas en rapport avec les cotisations. Il est vrai que ses auteurs cherchaient un surcroît de ressources dans un prélèvement de deux dixièmes sur les bénéfices nets des Caisses d'épargne postales et ordinaires, et de 6 0/0 sur ceux du pari mutuel, ainsi que dans une patente à imposer aux bookmakers, et à toutes personnes ou établissements recevant des paris. Mais ils ne donnaient aucune approximation des sommes qui pourraient être de la sorte obtenues; partant, la majoration des pensions, qu'elles permettraient d'effectuer n'était pas évaluée, et il régnait donc sur la possibilité de servir les rentes promises une indécision enlevant à leur projet tout caractère sérieux.

Très précis au contraire, très étudié dans ses détails, était celui présenté à quelques jours d'intervalle par M. de Ramel (2), dont presque tous les points principaux se retrouvaient, l'année suivante, dans la proposition déposée au nom du Gouvernement par MM. Constans, ministre de l'Intérieur, et Rouvier, ministre des Finances (3). Repoussant d'abord, en l'espèce, le principe de l'obligation de l'assurance, l'honorable député s'exprimait à ce sujet en ces termes : « L'assurance

(1) *Journal officiel.* Chambre, séance du 3 juin 1890. Annexe, n° 618.

(2) *Journal officiel.* Chambre, séance du 8 juillet 1890. Annexe, n° 815.

(3) *Journal officiel.* Chambre, séance du 6 juin 1891. Annexe, n° 1473.

obligatoire, lorsqu'il s'agit de pensions de retraite pour la vieillesse, nous a paru empreinte d'une pensée à la fois contraire à la saine morale et humiliante pour l'ouvrier. C'est en effet déclarer l'ouvrier en tutelle, et le proclamer incapable d'un acte de libre arbître, que de le soumettre à l'obligation de la prévoyance, alors que, maître de son foyer et libre de ses efforts, il est juste de lui réserver le mérite d'un sacrifice volontaire aussi léger qu'il soit. C'est aussi, nous semble-t-il, s'écarter de la saine morale que de suppléer à la raison et à la sagesse de l'homme qui, pensant et agissant librement, doit conserver le sentiment de sa responsabilité, si l'on veut voir se développer chez lui les qualités morales qui mûrissent son esprit et son jugement. Dans un pays de suffrage universel, où le plus humble travailleur, par son vote, participe au gouvernement, imprime une direction à la marche des affaires publiques, où chaque citoyen est réputé avoir assez de mâturité et de sagesse pour prendre sa part de responsabilité dans le mouvement politique de la nation, dire à ce citoyen qu'il est incapable de prendre une résolution dans son propre intérêt et dans celui de sa famille, n'est-ce pas le rabaisser et l'humilier autant que le démoraliser? »

D'autre part, cependant, convaincu de l'utilité qu'il y a pour l'ouvrier d'être assuré contre les suites de la vieillesse, et souhaitant voir dès lors les bienfaits de cette assurance s'appliquer au plus grand nombre de salariés possibles, M. de Ramel essayait de tourner la difficulté par une présomption d'affiliation à la Caisse qu'il organisait s'étendant à l'ensemble des travailleurs, et ne laissant échapper que ceux qui en manifesteraient expressément le désir devant le juge de paix du canton de leur domicile.

Malgré ce qu'il a de séduisant, on ne saurait accepter sans

peine ce subterfuge Non pas, comme prenait soin de l'indiquer lui-même l'auteur de la proposition, que ce procédé ait rien qui puisse surprendre dans l'état de notre droit moderne, où le législateur fonde la présomption sur le sentiment général, les circonstances de fait révélatrices de l'intention, ou l'admet encore pour simplifier et préciser les conventions les plus usuelles; mais parce qu'au moyen de ce stratagème, d'ailleurs fort ingénieux, une foule d'individus seraient en fait englobés, en dehors de toute expression de leur volonté, dans l'assurance, qu'ils subiraient passivement, comme si elle était obligatoire. « En théorie, dit avec raison M. Peuvergne appréciant ce système (1), il peut sembler indifférent que l'ouvrier manifeste son intention de s'assurer par un acte, ou qu'il le manifeste par une abstention pourvu qu'il demeure libre de s'assurer; dans la réalité, c'est autre chose. Si l'on réfléchit en effet que les travailleurs manuels sont peu au courant de la législation, qu'ils répugnent aux démarches administratives les plus simples, qu'ils sont ennuyés d'aller à la mairie pour se marier, déclarer une naissance ou un décès, rechercher des papiers militaires, on comprendra que beaucoup d'entre eux dans l'ignorance de ce qu'il faudrait faire ou devant la nécessité de se déranger, ne feront point de déclaration authentique devant le juge de paix..., et se trouveront ainsi assurés par insouciance, comme actuellement beaucoup d'entre eux ne le sont pas par insouciance. » Or, l'assurance réalisée dans une pareille condition offrirait tous les inconvénients de l'obligation de l'assurance. Elle n'aurait, sur ceux mêmes appelés à en profiter, aucune influence moralisatrice et

(1) De l'organisation par l'Etat des Caisses de retraite pour les ouvriers. Op. cit., p. 175.

éducatrice, et ne pourrait à l'inverse avoir pour résultat que de les confirmer dans leur état d'apathie, d'indifférence, puisque leur avenir serait garanti sans qu'ils aient à s'en préoccuper, et à trouver le mode de constitution de ressources pour leurs vieux jours qui conviendrait le mieux à leurs aspirations et à leurs besoins. Elle aurait pour conséquence fâcheuse de laisser s'accréditer l'idée que le législateur doit intervenir pour tous les inactifs et les imprévoyants, théorie excessive qui, si elle se répandait, entraînerait vite un amoindrissement de l'effort personnel, de l'initiative individuelle, du sentiment de la responsabilité dans la direction de son existence qui incombe à tout être intelligent et libre, et qui, en chargeant l'Etat du soin d'y suppléer, aboutirait, suivant la pittoresque expression de Bentham, à faire de lui « un bureau de bonnes d'enfants à l'usage d'hommes faits. » Elle endormirait les énergies privées, qu'il importe en sens opposé de réveiller, et tendrait en somme à désapprendre aux citoyens la conduite de leur vie, quand il y a au contraire tant d'intérêt à ce qu'ils prennent de plus en plus, à cet égard, conscience de leurs obligations et de leurs devoirs.

Une semblable présomption d'assurance, ne devant également tomber qu'en présence d'une déclaration formelle contraire, servait cependant encore de base au projet déposé par le Gouvernement, le 6 juin 1891, dont le rapprochement avec celui de M. de Ramel peut se poursuivre en ce qu'ils réclamaient tous deux le concours obligatoire des patrons à l'assurance de leurs ouvriers, toutes les fois que ceux-ci n'useraient pas de la faculté qui leur était concédée de renoncer au bénéfice de cette dernière. M. de Ramel justifiait ce concours par la communauté d'intérêts qui, en fin de compte, existe entre employeurs et employés, qui a déjà

conduit spontanément de nombreuses entreprises à créer des Caisses d'assurances, à les doter, à répéter les encouragements à leur personnel, et qui doit de plus en plus pousser les patrons à faire meilleur, autant que possible, le sort de ceux qu'ils occupent; M. Constans y voyait un moyen précieux d'affermir la paix sociale, et de rendre durable l'accord entre le capital et le travail. Mais un écueil était à éviter: c'est que le poids des charges ainsi imposées à tous ceux qui louent les services d'autrui ne fût trop lourd, et que la production n'en reçût par contre-coup des entraves. Ni à l'un ni à l'autre du reste ce danger n'avait échappé, et aussi, bien que posant en principe, comme règle, la parité des versements, limitaient-ils à dix centimes par jour, au maximum, la dépense nouvelle pouvant incomber à tous employeurs du chef de chacun de leurs ouvriers assurés.

On touche ici à un des côtés les plus délicats de la question de l'assurance ouvrière. Certes, la nécessité de maintenir l'harmonie entre les deux forces, le capital et le travail, qu'on cherche depuis trop longtemps à violemment séparer est évidente. Mille liens unissent et confondent dans un même intérêt les patrons et les travailleurs, qu'on ne saurait briser sans les plus désastreuses conséquences. Peut-on toutefois en conclure qu'il est légitime d'associer obligatoirement ceux-là à une œuvre de prévoyance contre les suites de la vieillesse si rigoureuse en général pour ceux-ci, quand sa préparation n'a pas été pour eux, de longue date, l'objet d'une constante et persévérante préoccupation?

Au regard des ouvriers tout d'abord, le droit correspondant à l'obligation patronale qu'on voudrait établir ne se concevrait avec quelque raison qu'au cas où ils recevraient un salaire trop faible, pour qu'après avoir fait face aux besoins ordinaires de la vie quotidienne, ils puissent encore

en mettre en réserve une parcelle assez importante pour se précautionner contre le moment où il viendra à leur manquer tout à fait. Pour tous autres, capables de cette économie, il serait abusif, puisque la rémunération de leur travail comprend plus que ce qui leur est strictement nécessaire au jour le jour, et leur laisse un excédent, leur permettant, suivant une comparaison souvent faite, d'amortir l'usure de la machine humaine. Or, on conviendra de bonne foi que nombreux en France, très nombreux même devrait-on dire, sont les salariés entrant dans cette dernière catégorie. C'est peut-être le pays où la main-d'œuvre est le plus cher. Les statistiques démontrent que, dans le demi-siècle qui s'achève, elle y a, d'une façon générale, à peu près doublé pour les ouvriers agricoles, et augmenté des deux tiers environ pour les ouvriers de l'industrie (1). Il n'est point étonnant dès lors qu'il en résulte pour une infinité de membres de la classe ouvrière, quels que soient la dépréciation subie depuis quelque temps par la valeur de l'argent, et l'accroissement du prix de certaines marchandises courantes, un pouvoir d'épargne réel, indéniable, malgré les protestations intéressées des socialistes, et que prouvent d'ailleurs surabon-

---

(1) Gide. *Principes d'Economie Politique*, 3me édition, p. 538. — S'occupant également du taux des salaires dans un remarquable article paru dans la *Revue Politique et Parlementaire* (juillet 1896), M. Neymarck après avoir rappelé les données de l'enquête entreprise à ce sujet, en 1891, par l'*Office du Travail*, conclut : « D'après l'ensemble de ces résultats, il serait à présumer que, depuis cinquante ans, les salaires nominaux des hommes auraient au minimum doublé. D'après les chiffres d'ensemble, l'augmentation serait d'environ 75 0/0. Le salaire des femmes aurait généralement doublé. Cette évaluation est conforme à celles qu'ont établies avec une si grande précision MM. Levasseur, de Foville, E. Cheysson, Beauregard, E. Chevalier, Villey, etc. »

damment les milliards sagement et patiemment amassés dans les Caisses d'épargne, provenant précisément pour une large part des dépôts des petits et des humbles. Au 31 décembre 1895, il existait exactement 8.986.631 livrets de ces Caisses (postales ou ordinaires) en circulation, sur lesquels les comptes-rendus officiels nous apprennent, que

2.859.964,	soit	32,92	p. 0/0,	étaient	de moins de 20 francs;			
1.603.317	—	18,67	—	—	de 21 fr.	à	100	—
784.440	—	9,21	—	—	de 101	—	200	—
1.060.785	—	12,23	—	—	de 201	—	500	—

et 2.678.125 seulement excédaient 500 francs. Eh bien, il n'est pas téméraire de penser que, jusqu'à cette dernière somme, l'immense majorité de leurs titulaires se recrute justement dans les milieux populaires, et cette opinion est confirmée par le tableau, publié chaque année, donnant, d'après leur profession, la répartition des nouveaux déposants. On accordera donc que, pour une proportion considérable de travailleurs, le concours pécuniaire obligatoire des patrons à leur assurance contre la vieillesse ne s'expliquerait pas logiquement, grevant ceux-ci d'un fardeau nouveau en vue d'un but dont ils semblaient avoir déjà tenu compte dans la détermination du salaire consenti à leur personnel, en position dès lors de le réaliser sans une autre contribution spéciale de leur part.

Restent ceux, nombreux aussi, il serait puéril de le dissimuler, pour qui l'épargne est difficile, et qui, après avoir pourvu aux nécessités courantes et journalières de l'existence se retrouvent ensuite avec un résidu de ressources trop peu élevé pour songer à s'assurer contre les éventualités qui menacent leur avenir. A noter en passant, toutefois, qu'on s'est souvent plu à exagérer leur chiffre, et que, pour beaucoup que facilement on range parmi eux, ce qui manque le plus, ce n'est

pas la possibilité, étant donnés leurs gains, d'acquitter les primes qui seraient nécessaires pour les soustraire aux hasards de la fatalité, mais l'énergie que suppose le prélèvement sans interruption, pendant de longues années, de la part de salaire qui rendrait leur sort moins incertain. Pour ne prendre qu'un seul exemple, a-t-on jamais songé à apprécier tout ce qui se détruit d'épargne en puissance par suite de la consommation de l'alcool? Dans une étude récente, très précise et très détaillée, sur le péril de l'alcoolisme et ses remèdes, M. Bourcart, professeur à la Faculté de droit de Nancy, rapporte qu'on estime de deux milliards et demi à trois milliards, sur dix milliards environ montant annuel des salaires des ouvriers anglais, la part dépensée par eux au cabaret, en liqueurs fortes. Puis il ajoute: « En France, M. le Dr Rochard évaluait, en 1886, le budget de l'alcoolisme à 1.138.980.600 francs. Mais ce budget suit la loi commune des budgets; et le Dr Rochard l'évalue actuellement à plus d'un milliard et demi. » (1) Quel bien ne se ferait-il pas chaque année avec pareille somme,... et même infiniment moins! Au lieu de cela, à perpétrer quels maux sert-elle tous les ans, si bien que M. Gladstone a pu dire: « L'alcool fait de nos jours plus de ravages que ces trois fléaux historiques, la famine, la peste et la guerre. Plus que la famine et la peste, il décime; plus que la guerre, il tue. Il fait pis que tuer, il déshonore. » Qu'on n'invoque pas qu'il procure certaines jouissances, dont l'ouvrier est d'autant plus avide qu'elles sont pour lui plus rares. Ce ne saurait être en aucune manière une justification de cet abus, car, ainsi que s'écriait M. Eugène Rostand dans une conférence faite le 26 janvier 1896 à la Société

(1) *Revue politique et parlementaire*, janvier 1896, p. 84.

d'économie politique et sociale de Lyon, (1) « ce n'est pas une dépense de plaisir que celle de la boisson, c'est une dépense d'empoisonnement; cet argent là est employé à se nuire, à s'user de toute façon, à justifier le mot célèbre : l'homme ne meurt pas, il se tue. » Puis un instant après le même conférenceir ajoutait: « J'ai cité plusieurs fois, je veux citer encore une parole profondément vraie que M. Georges Picot a dite à Amiens en 1890 dans une belle conférence sur les moyens d'améliorer la condition des ouvriers. « J'ai vu des mécaniciens, des monteurs, qui touchaient des journées énormes et qui n'avaient pas d'avance. Il m'a été donné de rencontrer de très petits ouvriers qui avaient économisé. J'en suis arrivé à penser que l'épargne ne provenait pas seulement des salaires élevés, mais de l'effort sur soi-même. » Et recherchant sur quoi peut porter cet effort qui constitue le mérite de celui qui y met sa volonté, il trouvait en première ligne la diminution de la boisson. Je suis donc fondé à dire : l'ennemi direct, l'ennemi le plus redoutable de la caisse d'épargne, c'est le cabaret, l'assommoir, le bar, le débit de boissons, quel que soit son sobriquet ou son nom. Voilà chose démontrée, irréfutable. » Nous y souscrivons sans réserve.

Mais enfin, en dernière analyse, il n'est pas douteux que, même avec la meilleure volonté et l'économie la plus parcimonieuse, la retraite est hors de la portée de certains travailleurs livrés exclusivement à eux-mêmes, et qu'une aide venant seconder leurs propres efforts en vue de les arracher à la perspective angoissante d'un avenir non assuré aurait par conséquent toute raison d'être. Seulement, comme il est malaisé d'atteindre la perfection, en tant que cette aide serait exigée des patrons, il faut immédiatement se demander quel

---

(1) *Réforme sociale*, 1er avril 1896, p. 541.

serait le résultat du surcroît de charges qui de ce chef leur incomberait. La question a ainsi une seconde face qu'on doit examiner.

Or, à leur égard, la hausse des salaires constatée plus haut n'est pas sans avoir entraîné une diminution de leurs profits. L'augmentation de la main-d'œuvre se répercute en moins sur leurs gains, et comme, d'autre part, avec la facilité des communications toujours plus grande qui établit une concurrence internationale des produits, les prix tendent de plus en plus à se rapprocher des coûts de production minima, leurs bénéfices sont insensiblement ramenés à la limite au-delà de laquelle, faute d'un intérêt assez considérable, ils ne pourraient que mettre un terme à leur entreprise. Déjà, il y a quelques années, on a dû établir des droits de douane pour protéger nos producteurs contre l'envahissement de nos marchés par l'étranger. Ils ne sont pas en vigueur depuis plus de sept ans que dès à présent, dans beaucoup de cas jugés trop faibles et ne constituant plus une défense suffisante, on demande de divers côtés leur relèvement. En cet état n'y aurait-il pas quelque témérité, et tout au moins une évidente contradiction, à grever le commerce et l'industrie d'un chapitre nouveau de frais auxquels ils ne pourraient se soustraire?

Il est très aisé de procéder par vagues affirmations, et de déclarer, par exemple, que les patrons sont riches et peuvent bien dès lors consentir quelques sacrifices en faveur de ceux qu'ils emploient. S'il en était toujours réellement ainsi, nul doute que bien des difficultés ne fussent aisément aplanies, et des orages facilement évités. Au lieu de cela, « c'est une opinion courante dans le monde des affaires, dit M. Claudio

Jannet, (1) que le tiers des entreprises industrielles consomme son capital, qu'un autre tiers couvre à peine ses frais, que seul le dernier tiers donne des bénéfices. » Spécialement en ce qui concerne une branche de l'industrie, celle des mines, où les réclamations ouvrières se produisent peut-être avec le plus d'intensité, sont le plus acerbes, et trouvent cependant dans le public le plus de faveur, M. Yves Guyot, écrivait il y a quelques années : « En France, quand on parle de mineurs, on se figure qu'il suffit de faire un trou dans la terre pour s'enrichir. Or, sans parler des concessions abandonnées qui représentent à peu près les deux tiers des mines exploitées et que personne ne veut reprendre, il suffit de jeter un coup d'œil sur les statistiques du ministère des travaux publics pour constater en 1891 : Mines en gain, 244 ; mines en perte, 209 » (2). Pour l'industrie du fer, on lit dans la *Revue des Deux Mondes* du 15 mars 1895, sous la signature du vicomte d'Avenel : « Qui voudra parcourir les annuaires de la Chambre des agents de change de Paris et de Lyon, où sont consignés le revenu et la valeur des principaux titres métallurgiques depuis un quart de siècle, apercevra les actionnaires dans une posture peu enviable. On y voit des aciéries, comme celles de Denain et Anzin, qui marchent depuis quarante ans, sans avoir distribué un centime. Celle de Trignac (Loire-Inférieure)... a déboursé 32 millions, et après 15 ans de luttes pendant lesquels elle a payé 21 millions de salaires sans que le capital ait produit aucun intérêt, a renoncé au fer qui la mettait en perte. On peut regarder comme normale la répartition de 6 p. 0|0 du capital versé, par les Compagnies qui répartissent quelque chose ; le revenu moyen des

---

(1) Le capital, la finance, la spéculation.

(2) La tyrannie socialiste. Paris, 1893, page 91.

sommes engagées dans la métallurgie est bien plus bas, attendu que beaucoup de Compagnies ne répartissent rien du tout. » (1)

D'après M. Leroy-Beaulieu, sur 1.600.000 patentables environ, il y en a 225.000, à peu près, réservés à la faillite et à la liquidation judiciaire, 450.000 autres qui échancrent leur fortune au lieu de l'acroître, soit 675.000, c'est-à-dire, 42 pour 0/0 en pertes. Sur les 925.000 restants, un bon tiers ne fait guère que vivre, un autre tiers réussit assez bien, et le dernier, soit 308.000 patentés sur 1.600.000, obtient seulement un vrai succès (2). Enfin, le témoignage de M. Coste, ancien président de la Société de statistique de Paris, vaut également la peine d'être relaté. Justement ému « des revendications ouvrières, soulevées avec tant d'insistance dans ces derniers temps, aussi bien par les agitateurs souverains que par les agitateurs populaires, et accueillies avec une certaine complaisance par cette partie du public que ne trouble pas la crainte des répercussions économiques », après avoir recherché quelle était la part du travail et du capital dans le revenu total de la France, sa conclusion formelle est que la moyenne des revenus à répartir entre les capitalistes impose une grande prudence dans les promesses que l'on peut être tenté de faire aux travailleurs pour l'amélioration immédiate de leur condition (3).

En réalité, la situation des patrons est donc beaucoup moins brillante qu'à entendre les déclamations d'une certaine école on serait porté à le croire, et ce qui contribue à maintenir cette

---

(1) *Le mécanisme de la vie moderne.* Revue des Deux Mondes, 15 mars 1895, page 344.

(2) *Economiste Français*, 2 janvier 1892.

(3) *Revue politique et parlementaire*, juillet 1896, p. 127.

illusion c'est que, dès que l'on parle de patronat, on a immédiatement en vue les quelques grandes Compagnies ou Sociétés industrielles ou commerciales qui ont une marche prospère, sans considérer la multitude de celles qui vivent péniblement, et surtout sans tenir compte de la masse de petits patrons qui ne se différencient de leurs employés ou ouvriers que par la propriété, souvent de bien minime importance, du fonds qui sert à leur travail commun. Par suite, n'est-ce pas aller à l'encontre même des intérêts de la classe laborieuse, que de tendre, comme cela a lieu depuis quelque temps, à augmenter sans distinction les charges et les frais généraux de tous ceux qui louent les services d'autrui par leur participation forcée aux diverses assurances qu'on peut souhaiter pour ses membres? Car ne saurait-on appréhender qu'on arrive ainsi à tarir une infinité de sources de travail, qu'on le raréfie, et que, dans le but de venir en aide aux salariés atteints d'une de ces éventualités, la maladie, les accidents ou la vieillesse, qui ne sont en somme que des exceptions, on aboutisse à leur rendre, dans l'ensemble, l'existence ordinaire plus difficile, soit par le manque d'ouvrage, soit par une moindre rémunération de leurs peines, soit par une élévation du prix des objets indispensables à la vie?

Telles sont, en effet, les conséquences qui paraissent inéluctablement menacer les travailleurs, comme répercussion de la diminution des profits qui résulterait pour les patrons de leur concours obligatoire à l'assurance ouvrière. La première serait la plus redoutable, et la crainte de la voir se réaliser néanmoins n'a rien d'absolument chimérique. Dans tous les pays, pour la majorité des produits, il y a effectivement, en ces dernières années, une concurrence acharnée entre le producteur indigène et le producteur étranger. Placer dès lors celui-là dans une position de lutte désavantageuse par

une augmentation artificielle des coûts de production, c'est mettre volontairement en souffrance le commerce national et l'industrie nationale, c'est préparer les voies à l'importation, c'est arrêter l'élan et l'activité des usines, fabriques, entreprises diverses, et leur substituer une désastreuse anémie commerciale et industrielle dont l'ouvrier supporte encore plus douloureusement que les patrons le contre-coup, parce que, la plupart du temps, il n'a pas de provisions ou d'avances, ou qu'elles sont bien vite épuisées, et que le ralentissement des affaires ne permet plus de fournir à tous le travail qui leur procurait le pain quotidien. Or, qui, de gaîté de cœur, accepterait la responsabilité d'une mesure capable d'occasionner de si déplorables perturbations, et cependant, quand il est démontré que les barrières élevées à nos frontières, en 1892, pour protéger nos produits contre ceux de l'étranger ne parviennent déjà plus à empêcher l'envahissement de nos marchés, comment se méprendre sur la portée d'une prescription législative qui accroîtrait les dépenses et les charges de notre production?

Peut-être, il est vrai, pour ne pas en être accablés, les patrons chercheraient-ils à rejeter sur les ouvriers, par un abaissement des salaires, le poids des nouvelles entraves apportées à leurs efforts. L'hypothèse est plus qu'admissible; elle est probable. Afin eux-mêmes de vivre, ou pour ne pas réduire à la dernière misère, en renonçant à les occuper, des milliers et des milliers d'individus sans ressource aucune du moment où ils seraient sans travail, il est à croire qu'ils essayeraient d'abord, par une diminution du prix de la main-d'œuvre correspondante au surcroît de leurs obligations, de contrebalancer le fardeau sous lequel, sans cela, ils ne pourraient que plier. Mais alors où serait l'avantage des versements qu'ils seraient contraints d'acquitter, de leur

collaboration légale à l'œuvre d'assurance entreprise, puisque, et afin d'échapper à un mal pire, ils devraient reprendre d'une main ce qu'ils auraient donné de l'autre?

Il y a là une impasse dont il est impossible de sortir, à moins même que les deux résultats ci-dessus ne soient à la fois obtenus par le dernier moyen restant aux producteurs pour se débarrasser d'un poids trop lourd pour eux, le relèvement proportionnel de leurs prix de vente. Dans ce cas, le consommateur trouvant à s'approvisionner à meilleur marché à l'étranger ne pourrait que donner ses préférences aux marchandises de provenance étrangère, d'où il suivrait forcément une moindre activité dans la production nationale; et d'autre part, il est non moins certain, qu'en tant que les travailleurs consommeraient des produits nationaux, les payant plus chers à l'occasion de la participation obligée des patrons à leur assurance, ce seraient eux en définitive qui feraient les frais de l'aide qu'ils seraient censés recueillir, et qui ne serait plus qu'en façade.

En fait donc, le concours, inscrit dans la loi, des employeurs à l'assurance de leurs employés ne donnerait pas les effets qu'une observation superficielle seule permet d'en attendre. Voilà pourquoi toute décision légale à cet égard doit être écartée, car elle serait, ou sans profit pour les intéressés, ou dangereuse pour la bonne marche des affaires, ou le plus souvent les deux réunis, et que, lorsqu'il s'agit de mesures pouvant atteindre et paralyser les forces vives de la nation, tout commande la prudence et la plus extrême réserve. Aussi, que les patrons qui sont en position d'intervenir pour favoriser la prévoyance ouvrière consentent des sacrifices en faveur de ceux qu'ils occupent, rien de plus juste, et sans hésitation même il faut déclarer qu'il y a là, en ce qui les concerne, un devoir de conscience, un devoir moral. De

moins en moins d'ailleurs on doit reconnaître qu'ils songent à s'y soustraire, et à l'inverse on doit constater que, avec une conception de plus en plus nette de leurs obligations sociales, ils associent toujours plus libéralement leur personnel à leur prospérité et à leur fortune. Mais transformer ce devoir de justice en un lien juridique s'appliquant à tout le patronat, c'est ce qui ne paraît pas sainement possible, puisque cette augmentation de frais rendrait encore plus difficile la lutte, déjà bien assez pénible à soutenir, des producteurs français contre leurs concurrents étrangers, et qu'avant de se préoccuper d'améliorer le sort des travailleurs, c'est leur existence même qu'il y a lieu d'assurer.

Du reste, en ne se plaçant que sur le terrain strict de la justice et de l'équité, croit-on qu'un pareil lien répondrait toujours à ces sentiments que couramment en l'espèce on invoque? Qu'on envisage les choses d'un peu près, et l'on verra qu'en France, où la petite industrie et le petit commerce ont tout particulièrement pris de l'extension, il n'y a fort souvent, à proprement parler, rien qui sépare et distingue le patron de l'ouvrier, hormis la possession du fonds d'exploitation qui sert à les faire vivre l'un et l'autre. Cela excepté, leur genre de vie est le même, ils participent aux mêmes travaux, leur lendemain est aussi incertain puisqu'il dépend pour tous deux de leur labeur quotidien, et le problème de la vieillesse se pose dès lors aussi bien pour celui-là que pour celui-ci, car, le jour où ils ne pourront plus manier le marteau du forgeron, le rabot du menuisier, la truelle du maçon, leur destinée sera semblable, le capital appartenant au patron, et représenté par quelques outils ou quelques marchandises, n'étant la plupart

du temps que de très mince valeur. Dans cette hypothèse, qu'on suppose donc ce dernier contraint d'opérer des versements en faveur de l'assurance de son commis, de son employé, de son aide, de son manœuvre, et en vérité la justice absolue et rigoureuse à laquelle on voudrait soumettre les relations des salariés et de ceux qui délivrent le salaire serait-elle satisfaite, quand les premiers, ayant touché une paie régulière, auraient en plus, en partie par les soins de ceux qui les emploient, leur avenir mis à l'abri du hasard, et que les seconds, sans avoir dans une foule de cas plus de bénéfice net que les précédents, auraient à pourvoir seuls à leur protection contre la maladie, les accidents ou la vieillesse? Où seraient ici les favorisés, et dans cette situation inférieure faite aux petits artisans, aux petits entrepreneurs, aux petits commerçants, n'y aurait-il pas une raison capable d'amener une diminution de la petite industrie et du petit négoce, qu'il y aurait à l'inverse tant d'intérêt à favoriser pour retenir loin des villes, où elle va à tout instant grossir l'armée des sans-travail, des révoltés et du vice, la multitude des émigrants?

Enfin, il est à observer qu'on ne saurait sans inconvénient édicter la contribution des patrons à l'assurance ouvrière, et ne pas rendre en même temps cette assurance obligatoire pour tous les travailleurs. Si on la laisse facultative, comme en somme toute allocation patronale se résout pour ceux qui sont assujettis à la payer en une augmentation de la main-d'œuvre, il s'ensuivra que, tandis que certains employeurs dont les ouvriers seront assurés auront à subir de ce chef un accroissement de dépenses, ceux dont le personnel ne le sera pas, ayant de moindres frais généraux à supporter, seront dans de meilleures conditions de lutte, non seulement avec leurs concurrents étrangers, mais encore avec

leurs concurrents français. Qu'elle en sera la conséquence? C'est que du moment où il y aura un évident avantage pour les patrons à n'occuper que des ouvriers ou employés non assurés, il est à craindre qu'ils n'arrivent à faire de cette condition une condition du contrat de louage, et qu'ainsi l'expansion des bienfaits que l'assurance doit procurer à la classe laborieuse ne rencontre un sérieux obstacle dans le concours même requis en vue de faciliter leur vulgarisation. Il y a donc, si on ne veut aboutir à des résultats diamétralement opposés à ceux cherchés, une corrélation nécessaire à établir entre l'obligation pour les salariés de se couvrir contre les éventualités qui les menacent, et celle pour les commerçants et les industriels de collaborer à cet œuvre, et ce rapprochement étroit est de nature suffisante, en dehors de toute autre considération, pour faire rejeter toute disposition légale qui sanctionnerait cette dernière obligation à l'encontre des patrons.

Pareillement est à repousser toute intervention pécuniaire de l'Etat en faveur de l'élaboration des retraites ouvrières, admise cependant par le projet du Gouvernement, qui proposait de lui imposer dans ce but une allocation égale aux deux tiers de la cotisation totale versée par les travailleurs et les patrons. Etablissant ses prévisions sur un chiffre de trois millions d'adhérents, M. Constans évaluait de ce fait à cent millions environ la contribution annuelle du Trésor quand l'institution, au bout de trente ans, aurait atteint son plein développement, ajoutant, pour dissiper les appréhensions légitimement suscitées par un tel effort financier à réaliser, que, « même dans l'hypothèse où le succès dépasserait les espérances », la surcharge budgétaire, restant graduelle, pouvait être envisagée avec confiance.

Dans le sens de ce recours à l'Etat pour compléter au profit des ouvriers l'action des patrons, on représente que, le poids de l'assurance se répartissant ainsi sur trois têtes, le résultat poursuivi serait obtenu bien plus aisément, et serait aussi plus conforme à la justice en réunissant pour préparer les vieux jours des travailleurs tous ceux qui ont profité de leur travail. « Si les salariés, dit-on, sont réduits à la misère dans leur vieillesse, ce n'est pas seulement la faute de leur insouciance, c'est aussi parce que leurs salaires sont insuffisants. Les entrepreneurs ne sont pas les seuls à bénéficier de cette situation ; le consommateur, c'est-à-dire le public, c'est-à-dire le contribuable, en profite pour se procurer à meilleur compte le produit de la main-d'œuvre. Il n'est donc pas juste que l'industriel seul contribue aux frais de l'assurance.... La société bénéficie de mille manières du travail des ouvriers. L'ouvrier qui est resté prolétaire n'a pourtant pas consommé tout ce qu'il a produit. La plus-value qu'il a laissée et qui n'a pas été réalisée dans son intérêt direct a profité à la société dans son ensemble; elle s'est confondue avec la masse des revenus capitalisés et a contribué à accroître d'autant la richesse générale. N'est-il pas juste par conséquent que cette richesse contribue au soulagement des ouvriers âgés ? N'est-ce pas une sorte de restitution, une transaction avantageuse que la société fait avec le travailleur, cette société qui n'est pas innocente des nombreuses iniquités dont souffrent les misérables ? » (1).

A suivre de tels raisonnements, et à la façon dont on demande à l'Etat de disposer de larges subsides à l'égard d'une catégorie de citoyens, ne semblerait-il pas vraiment

---

(1) Peuvergne. *De l'organisation par l'Etat des Caisses de retraite pour les ouvriers*. Op. cit. p. 184.

qu'il s'agit d'une personne ayant une existence individuelle, des capitaux propres, une vie et une activité particulières, analogues à celles des hommes en général, avec seulement plus d'ampleur, autorisant dès lors à se montrer plus exigeant envers elle. Et tout au contraire il se trouve que, n'ayant point d'existence extérieure à celle des individus qui le composent, il n'a d'autres ressources que celles qui lui viennent de cette collectivité, si bien que, en définitive, lui imposer une charge financière, c'est simplement exiger d'elle les sommes qu'il aura à débourser. Cela donné, et toute assistance pécuniaire de l'Etat s'analysant donc dans la perception par l'impôt des ressources nécessaires pour y faire face, si on réfléchit, d'autre part, que l'élévation de rendement des impôts existants ou l'établissement d'impôts nouveaux, indispensable pour lui livrer les capitaux qu'absorberait sa participation à l'assurance ouvrière, ne saurait ne pas se répercuter sur les neuf millions de contribuables qui constituent la classe des travailleurs, on comprend de suite qu'une aide de sa part, sous cette forme, ne serait pas aussi entière qu'elle le paraîtrait au premier aspect. Que dirait-on d'une assistance qui consisterait à se faire d'abord remettre par le malheureux qu'on voudrait secourir l'obole qu'on lui restituerait ensuite, en lui vantant la sollicitude dont il serait l'objet ? Cependant il y aurait forcément un peu de cela dans l'intervention requise en l'espèce de l'Etat, et en tant que serait prélevée sur les salariés partie des sommes destinées à la rendre possible, il faut bien convenir qu'elle serait sans portée.

Il est vrai que, pour partie aussi, le recouvrement des millions à réunir chaque année s'opèrerait sur les patrons et les personnes vivant de leurs revenus. Mais si c'est au

moyen de taxes de consommation, comme elles pèsent beaucoup plus sur les classes laborieuses que sur les classes aisées, la perte qu'elles subiront d'un côté ne sera nullement compensée par les avantages qu'elles pourront recueillir de l'autre; — et si c'est au moyen d'impôts directs (ce qui parait peu probable, les impôts réellement productifs étant ceux qui atteignent les masses), dans la mesure où ils frapperont les détenteurs du travail, ils ne demeureront à leur charge que s'ils veulent bien y consentir, car il n'est pas difficile le plus souvent de rattraper cinq ou dix centimes par jour sur le salaire, et dans la mesure où ils retomberont sur les rentiers, il est à remarquer qu'on ne saurait sans danger grossir indéfiniment leur part de contributions, sous peine d'inciter les capitaux acquis à se dissimuler.

La question n'est donc pas aussi simple que la facilité avec laquelle on escompte le concours du Gouvernement permettrait de le supposer.

Est-il besoin d'ailleurs de faire ressortir que la collaboration pécuniaire de l'Etat à l'assurance une fois admise, son importance n'a pas de borne naturelle, et que c'est par conséquent engager gravement les finances publiques que d'en accepter le principe. Après avoir inscrit dans la législation que le travailleur a droit à l'assistance de la Société pour mettre sa vieillesse à l'abri du besoin, il faut en effet qu'il en retire un secours qui ne soit pas une obole, ou celle-ci ferait une faillite partielle à son créancier. Or, les versements que peut fournir l'ouvrier, comme ceux qui seraient effectués par les patrons, tendant, à cause de la baisse du taux de l'intérêt, à devenir de moins en moins productifs, sans qu'on ait la faculté de racheter chaque fois la diminution de leur rapport par l'élévation de leur quotité, nécessairement restreinte puisque les ressources des uns et les profits des

autres sont eux-mêmes limités, la part à supporter par l'Etat dans la constitution d'une rente, de nature, si l'on veut, strictement alimentaire, aurait à aller en progressant, laissant bien loin en arrière, au bout d'un certain temps, les prévisions des débuts. Puis, si pareillement on considère que les partis politiques ne tarderaient pas à se livrer concurrence auprès du suffrage universel en cherchant dans la promesse d'une retraite de plus en plus considérable un moyen de se le concilier, on devine le champ ouvert à l'augmentation des charges des contribuables. Aussi, quand l'épargne nationale paie déjà chaque année à l'Etat, aux départements ou aux communes, une somme de près de cinq milliards, quand l'impôt sous toutes ses formes est tellement lourd qu'il stérilise dans une effrayante proportion l'activité du pays, toute proposition établissant une nouvelle source d'absorption des fonds publics, dont la capacité aujourd'hui approximativement déterminée peut devenir plus tard un véritable gouffre, doit être soigneusement écartée. Il y va de l'appauvrissement de la nation; il vaut la peine qu'on y réfléchisse et qu'on s'en préoccupe.

Toutefois, l'intervention de l'Etat se concevrait utilement, sans présenter le précédent danger, si elle ne devait s'exercer, comme dans le projet de M. de Ramel, que pendant la durée du temps passé par l'assuré au service militaire. Considérant que, par l'obligation de ce service, celui-ci est mis dans l'impossibilité de gagner aucun salaire, étant en quelque sorte exproprié de sa liberté et de son travail dans l'intérêt supérieur et patriotique de la défense nationale; que d'autre part l'interruption qu'il subit de ce chef dans ses versements est des plus préjudiciables, survenant à une époque de la vie où, par le jeu de la capitalisation, les cotisa-

tions produisent leur maximum d'effet, l'honorable député demandait en conséquence à l'Etat d'opérer lui-même un versement de dix centimes par jour pendant tout le temps où un individu, ayant entrepris de s'assurer contre la vieillesse, serait de ce fait privé de la faculté de continuer l'œuvre de prévoyance commencée. Il n'y a là, disait-il dans son exposé des motifs, qu'une juste indemnité qui n'offense en rien les principes d'ordre social que les auteurs du projet ont entendu respecter, et qui s'impose comme une conséquence logique et nécessaire de la loi du recrutement. Il ajoutait que la dépense qui en résulterait n'offrirait aucune incertitude dans son chiffre, qui serait réglé par l'effectif des hommes assurés sous les drapeaux, et que, dans l'hypothèse même où il faudrait opérer des versements pour la totalité du contingent, elle n'excèderait pas une somme qu'il ne fût facile d'obtenir avec quelques économies réalisées sur divers points du budget, elle ne constituerait pas véritablement un chapitre nouveau de frais.

Tous les éléments appelés à concourir à la formation des ressources de la Caisse de retraite à créer une fois fixés, le Gouvernement, comme M. de Ramel, adoptait pour le service des rentes le système de la capitalisation, le seul effectivement capable, en l'absence de l'obligation de l'assurance, de procurer à l'institution une marche exempte de mécomptes et de tribulations. Tous deux, de même, afin de diminuer les difficultés que devait éprouver l'Etat en présence de la nécessité de placer les énormes capitaux qui lui seraient confiés, proposaient de faire des Sociétés de retraite, des Syndicats professionnels, des Sociétés de secours mutuels, et, d'une façon générale, de toutes les Caisses de prévoyance régulièrement autorisées, les collaborateurs naturels de la Caisse qu'ils organisaient, et décidaient à cet effet

qu'elles pourraient conserver l'administration de tous les dépôts qui leur seraient effectués en vue de l'élaboration de rentes viagères, à la seule condition d'accorder aux déposants des avantages au moins équivalents à ceux fournis par la Caisse gérée par l'Etat.

Malgré cette tentative de décentralisation, les plus graves questions financières étaient soulevées par leurs projets, et a fortiori par tous ceux dont l'exposé a précédé, qui, plus absolus encore, faisaient converger tous les fonds de l'assurance entre les mains de ce dernier. Elles ont été spécialement mises en lumière, en ce qui concerne la proposition de M. Constans, dans un très important rapport rédigé par M. Guieysse au nom de la Commission du Travail chargée d'examiner tous les plans de constitution de Caisses de retraites déposés sur le bureau de la Chambre pendant la cinquième législature (1), et on va voir de quels embarras aussitôt se complique le problème lorsqu'on le serre d'un peu près.

En acceptant toutes les données du projet Constans, c'est-à-dire en se plaçant dans l'hypothèse de trois millions d'adhérents sur neuf à dix millions de salariés, ce qui correspond à une inscription annuelle permanente de cent dix mille personnes âgées de vingt-cinq ans, et en supposant pour chacun un versement moyen très plausible de quinze centimes par jour pendant deux cent quatre-vingt-dix jours, soit de 43 fr. 50 par an acquittés moitié par l'ouvrier et moitié par le patron, auquel il faut joindre un autre versement de 29 fr., les deux tiers de cette première somme, représentant la subvention de l'Etat, M. Guieysse établissait que l'annuité

(1) *Journal officiel*. Doc. parl. Chambre, 1893, n° 2576.

totale perçue par la Caisse à partir de son plein théorique, réalisé trente ans après la première inscription, se chiffrerait par 219.148.142 fr. Les capitaux accumulés par elle, montant déjà à cette époque à 5.771.540.000 fr , s'élèveraient par conséquent successivement, en tenant compte de la capitalisation à 4 0/0 et des déboursés nécessités après la trentième année par le service des pensions, au bout de :

40	ans	à	9.272.959.000 fr.
50	»	»	10.806 032.000 »
60	»	»	11.178.196 000 »
70	»	»	11.222.585.000 »
78	»	»	11.223.440.000 »

A ce moment, le plein théorique des rentiers étant obtenu, et le montant annuel des retraites, par suite, désormais toujours égal à lui-même, la situation de la Caisse deviendrait constante. C'est donc à plus de onze milliards que se maintiendrait son actif d'une façon continue ; onze milliards dont elle aurait à trouver l'emploi utile, qu'il lui faudrait administrer, mettre en valeur, de manière à avoir des rendements certains ; onze milliards pour lesquels il lui faudrait chercher des placements productifs, tout en ayant soin de ne pas les exposer, de ne pas les compromettre dans des opérations hasardeuses! En vérité, l'œuvre est tellement redoutable, au double point de vue économique et social, qu'on se demande qui voudrait bien s'en charger, qui oserait répondre de tirer un parti fructueux de pareilles sommes, et d'en assurer une utilisation rémunératrice!

Entendu par la Commission du Travail, le 10 juillet 1891, M. Constans déclarait n'être ni effrayé, ni inquiété, par cette objection, et y répondait par une comparaison. « En 1860, disait-il, les valeurs de la Caisse des dépôts et consignations, pro-

venant des Caisses d'épargne, des Sociétés de secours mutuels, etc., étaient de 354 millions. En 1890, le portefeuille de la Caisse avait coûté 4.086.373.859 francs. En trente ans, l'augmentation de ce capital avait été dans la proportion de 1 à 12 : on ne prévoyait pas en 1860 que la capitalisation dût atteindre cette somme. Le raisonnement nous a donc conduits à penser que s'il avait été possible de constituer, dans l'espace de trente ans, un portefeuille de 4 milliards, il n'y aurait aucune témérité à tenter une capitalisation dont l'effet serait de tripler en soixante-dix-huit ans le portefeuille actuel de la Caisse des dépôts et consignations. » (1) Puis il insistait sur ce que, en favorisant le développement des Sociétés de secours mutuels existantes, en provoquant la création de nouvelles Sociétés de prévoyance, de Syndicats professionnels, et en incitant ces associations à servir elles-mêmes des retraites, les capitaux qui iraient à l'Etat seraient en fait bien moindres qu'on ne le supposait.

Ce n'étaient là que des déductions incertaines opposées à des calculs précis et rigoureux. En réponse au ministre de l'Intérieur, M. Guieysse faisait d'ailleurs toutes réserves en ce qui concerne la délivrance directe de rentes viagères par les Sociétés de secours mutuels. Admirablement organisées pour accorder des indemnités en cas de chômage et de maladie, voire même des secours viagers, sauf de très rares exceptions, déclarait-il, elles sont absolument insuffisantes pour le service de pensions proprement dites. Nullement préparées au maniement de sommes importantes, il y aurait danger à leur confier la gestion de celles que comporte immédiatement un tel service, sans compter qu'il y a oppo-

(1) Rapport Guieysse. Annexe n° 20.

sition complète entre les conditions de fonctionnement régulier d'une assurance sur la vie, et d'une assurance contre l'incapacité de travail temporaire causée par la maladie. Quant à croire que l'accumulation des fonds de retraites en une seule Caisse ne présenterait aucun inconvénient parce que le portefeuille de la Caisse des dépôts et consignations a pu croître, en trente ans, dans une proportion inattendue, c'est oublier, ce qui pourtant est notoire, les difficultés de plus en plus grandes que cette Caisse éprouve pour l'utilisation de ses 4 ou 5 milliards, et ne pas se souvenir, par exemple, des doléances, des craintes, des appréhensions, exprimées depuis déjà longtemps à cet égard par les rapports annuels sur les opérations de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Du reste, que les Sociétés de secours mutuels concourent ou non à l'œuvre des retraites, la question est plus haute. Il s'agit de savoir comment on emploiera les capitaux gigantesques versés en vue de leur constitution, quelles affectations on devra leur donner pour les faire fructifier, comment en un mot pourra s'en opérer la capitalisation dans des conditions qui soient suffisamment avantageuses pour que les résultats répondent aux longs efforts faits par les déposants ? Cela ne laisse pas que d'être d'une extrême difficulté. Les emploiera-t-on « en rentes d'Etat ? La solution sera simple, mais elle ira à l'encontre des intérêts de tous : le rachat de la rente d'Etat par la Caisse des retraites aura pour effet de fausser le cours normal de la rente, et de peser sur tout le marché des valeurs françaises. Le choix va-t-il se porter sur les obligations de chemins de fer ? La difficulté d'emploi est reculée ; mais la Caisse aura absorbé tous les titres en circulation avant d'avoir atteint son plein fonctionnement. L'emploi sera-t-il fait en obligations foncières et

communales? A la vérité, ces titres offriront au placement des ressources considérables, durant les premières années, mais on se trouvera bientôt arrêté, parce que le taux de ces valeurs est corrélatif au taux de la rente d'Etat qui tend sans cesse à baisser. » (1). Et M. Guieysse concluait que de pareilles sommes, calculées même dans les hypothèses les plus favorables d'un taux de capitalisation de 4 p. 0/0, et quoique jetées progressivement sur le marché financier, ne pouvaient que l'écraser en faisant baisser rapidement le loyer de l'argent, et en surélevant le cours des rentes françaises et de toutes les valeurs qui y sont liées, comme les obligations de chemins de fer, du Crédit foncier, de la ville de Paris, etc., (2).

Comment éviter ces conséquences de nature à apporter une perturbation générale dans les affaires du pays? C'est un des points qui avait le plus attiré l'attention de la Commission du Travail, et qu'elle s'appliquait particulièrement à résoudre dans le projet de création d'une Caisse nationale ouvrière de prévoyance, résumé de ses enquêtes et de ses délibérations, qu'elle déposait à son tour sur le bureau de la Chambre, le 11 février 1893.

Relativement d'abord à l'inscription des adhérents à cette Caisse, la Commission décidait qu'elle devait être absolument libre. Donc, point de présomption d'adhésion sauf déclaration contraire, conformément au système admis par M. de Ramel, et après lui par le Gouvernement; point de limitation non plus à la faculté de s'inscrire quel que soit le

---

(1) *Commission du Travail.* Audition de M. le ministre de l'Intérieur; séance du 10 juillet 1891. — Rapport Guieysse, annexe n° 20.

(2) Même rapport, page 18.

montant des ressources annuelles dont chacun dispose, par opposition encore au projet de M. Constans qui n'accordait cette faculté qu'aux personnes ne jouissant pas de 3.000 fr. de revenu par an; une seule condition était exigée, c'était d'être salarié, c'est-à-dire au service, moyennant rétribution, d'un employeur, que l'on fût occupé à la journée, à la tâche ou aux pièces, peu importe.

En revanche, la Commission consacrait aussi l'obligation pour les patrons de concourir aux charges de l'assurance ouvrière. Seulement estimant que la contribution obligatoire individuelle du patron pour le versement facultatif de l'ouvrier aurait pour effet, comme il a été plus haut expliqué, de créer de lourdes charges à certains employeurs, tandis que d'autres en seraient exemptés, elle répartissait de manière égale entre tous le fardeau de la contribution patronale, en s'appuyant sur ce principe que tous ceux qui profitent ou sont présumés profiter du travail d'autrui doivent à la société, sous forme de contribution, une part des avantages qu'ils en ont retirés. En conséqnence, elle les organisait en mutualité, ayant à fournir dans leur ensemble une allocation totale équivalente chaque année aux versements des assurés, qu'elle permettait de la sorte de doubler. Cette allocation définie, la part ensuite à supporter par chacun devait être proportionnelle au nombre de journées de salaire qu'il aurait payées, et déterminée d'après le tarif fixé, pour l'année, par le Conseit central de la Caisse, variable entre 2 et 6 francs pour 300 jours de travail, à l'égard des employeurs agricoles, et 3 à 9 francs, à l'égard de tous autres. Pour élever ces chiffres, une loi spéciate était nécessaire.

Enfin, l'action des patrons était complétée au moyen de subventions de l'Etat pareillement égales aux cotisations des déposants, sans toutefois pouvoir excéder 30 fr. par an et

dépasser en totalité, pour un même individu, 1.000 fr. Mais à la différence des fonds provenant soit des versements patronaux, soit des versements des intéressés, que ceux-ci étaient libres d'appliquer à leur convenance à une forme quelconque de l'assurance sur la vie, ceux dûs à ces subventions avaient une affectation précise, répondant à la préoccupation de garantir strictement le pain de la vieillesse, qui était la constitution d'une rente viagère. Par exception, toutefois, et dans le but d'encourager l'assurance de capitaux en cas de décès, une subvention supplémentaire, s'élevant au tiers des versements des assurés, était accordée aux personnes qui réaliseraient cette assurance, applicable à la même opération.

L'origine des fonds de la Caisse ainsi établie, la Commission basait le service des pensions sur la formation, au moyen des sommes annuellement inscrites au compte de chaque adhérent, du capital destiné plus tard à être peu à peu absorbé par le paiement des rentes. Elle voyait dans cette façon de procéder le triple avantage de proportionner aux efforts et à la persévérance de chacun le montant de sa retraite, de garantir entièrement tous les engagements pris envers les déposants, d'être la méthode la plus économique, c'est-à-dire, facilitant l'acquisition, pour le même prix, de la pension la plus forte.

Jusque là donc aucune différence essentielle ne séparait sa proposition de celle du Gouvernement. Aussi, à ce point, avait-elle à résoudre la même difficulté à laquelle celle-ci se heurtait : comment tirer un parti utile des milliards qui allaient être affectés à la prévoyance, car, pour un versement moyen de 20 fr. par adhérent, et pour un nombre d'adhérents de quatre millions sur douze millions d'ouvriers, ce qui n'a

rien d'invraisemblable, l'actif constant de la Caisse, d'après les calculs même de son rapporteur, devait être de plus de dix milliards, portés au moins à douze en y joignant la subvention supplémentaire de l'Etat pour les assurances de capitaux en cas de décès ?

La Commission pensait y réussir à l'aide d'une combinaison qui n'avait encore trouvé place dans aucun des projets qui lui avaient été renvoyés, et qui consistait dans la création de succursales ou Caisses régionales, administrées par des délégués des intéressés, ouvriers et patrons, avec le concours de représentants des pouvoirs publics, chargées de rechercher, dans l'étendue, de leur circonscription toutes les affaires pouvant offrir des garanties sérieuses pour l'utilisation des fonds provenant de cette circonscription, et d'en opérer l'emploi, après approbation d'un Conseil central siégeant à Paris, tant en fonds d'Etat français et en valeurs garanties par l'Etat, qu'en prêts aux départements et aux communes, en placements industriels, agricoles et commerciaux, en travaux publics, immeubles, etc., ou autres opérations du même ordre.

Une telle conception a paru en général beaucoup trop osée, et d'un peu partout se sont élevées de vives critiques contre l'insécurité des capitaux de l'épargne qui en résulterait. Les employer dans le commerce et l'industrie, a-t-on fait valoir, mais c'est les livrer à l'aléa. En théorie, la proposition peut être séduisante ; dans l'application, c'est tomber tout à fait dans l'inconnu. En matière d'exploitation industrielle, le taux de l'argent fourni est supérieur à celui offert par les valeurs de bourse. Pourquoi ? Précisément à raison des risques qu'il y a à courir. Or, il s'agit des ressources des travailleurs. Quelles conséquences et quelle responsabilité

redoutables si des mécomptes survenaient dans leurs placements !

Nul ne conteste certes qu'on ne doive se montrer d'autant plus circonspect que sont en cause les économies de ceux qui vivent péniblement du salaire. Mais la réserve qui s'impose plus particulièrement en l'espèce n'est nullement incompatible avec le fond même de la proposition de la Commission. La création de Caisses régionales de prévoyance, libres de leurs placements sous le contrôle soit de l'Etat, soit d'un Conseil supérieur de surveillance, n'est pas une idée neuve, dont l'expérience n'ait jamais été tentée. Dans de remarquables observations présentées au Congrès des Sociétés savantes le 30 mai 1890, M. Cheysson constatait au contraire que « ce système, qui parait en France une nouveauté audacieuse, est couramment pratiqué à l'étranger », et que, « en Belgique, en Italie, en Allemagne, en Autriche, en Espagne, en Suède, en Suisse, aux Etats-Unis, partout enfin, sauf chez nous, on sait donner aux capitaux d'épargne un emploi fécond sans les confier à l'Etat et sans les compromettre. » (1).

C'est ainsi, notamment, que les Caisses d'épargne allemandes placent librement les sommes qui leur sont déposées, et les font fructifier en les prêtant aux propriétaires voisins, aux banques populaires, en sorte que les économies du peuple au lieu de se perdre dans le gouffre béant du Trésor, vivifient autour d'elles les entreprises des cultivateurs et des artisans. De même en Italie, où la plus grande

(1) *Les Caisses régionales de prévoyance.* Observations présentées devant le Congrès des Sociétés savantes, le 30 mai 1890, par M. Cheysson, inspecteur général des Ponts et Chaussées. Paris. Lib. Guillaumin, 1891, p. 7.

partie de leurs fonds est affectée à des prêts fonciers ou agricoles, pour le plus grand profit de l'agriculture. En Angleterre, les Sociétés de secours mutuels et les Sociétés coopératives n'hésitent pas à subventionner des building-societies (Sociétés de construction). Et quant à des exemples d'institutions régionales de prévoyance, l'Allemagne en offre d'excellents qui sont les « Caisses provinciales d'assurance contre l'incendie (obligatoires dans quelques Etats) et de crédit foncier (Landschaften) », les « Caisses centrales de Crédit rural groupant les Caisses locales dites Raffeisen », enfin, « les grandes associations provinciales de paysans, les Bauernvereine, qui ont rendu les plus grands services aux classes rurales, non seulement au point de vue politique, agricole, fiscal, mais encore sous le rapport des institutions de prévoyance (assurances sur la vie, contre l'incendie, la grêle, etc), dont elles ont appris et aplani l'usage à tous leurs adhérents. » (1).

L'idée de réaliser l'assurance contre la vieillesse au moyen de Caisses limitées à une région, qui restitueraient à l'industrie, à l'agriculture et aux œuvres sociales de cette région, les fonds qui proviendraient de l'épargne locale, ne mérite donc pas l'ostracisme dont quelques-uns l'ont frappée a priori. Constituées en dehors de l'Etat et administrées seulement sous son contrôle, une telle combinaison, comme le disait encore M. Cheysson, « concilierait la fécondité de la gestion individuelle avec la sécurité de la gestion par l'Etat, en échappant aux inconvénients de l'une et de l'autre », et, au moment où « partout l'attention s'éveille sur l'espèce d'apoplexie qui menace les pays trop centralisés » où « partout perce le sentiment, encore mal défini, que si

(1) Cheysson. Op. cit. p. 8.

l'unité nationale a ses exigences, elle n'implique pas l'uniformité absolue des solutions et l'absorption des forces totales de la nation entre les mains de l'Etat, » il y aurait évidemment là un moyen de « détendre ce malaise, de diminuer la congestion au centre et de réveiller les extrémités engourdies. »

Enfin, la Commission simplifiait le plus possible les formalités et le fonctionnement de l'assurance. Pour y participer, elle ne demandait qu'une simple déclaration d'adhésion faite par le salarié devant le maire de son domicile, qui devait lui remettre immédiatement un livret nominatif destiné à recevoir l'inscription de toutes les sommes affectées par lui ou pour lui à cet objet. Ses versements, facultatifs comme nombre et comme quotité, pouvaient être interrompus sans entraîner jamais aucune déchéance ; la seule restriction à leur égard résultait de l'acquisition d'une rente viagère de 600 francs à cinquante ans, âge minimum fixé pour la liquidation de la retraite, à partir de laquelle ils étaient irrecevables. Toute facilité était donnée aux déposants pour les effectuer ; ils étaient libres de les opérer soit par l'intermédiaire des employeurs ou de Sociétés de secours mutuels ou autres, soit directement entre les mains du percepteur. A la fin de l'année, celui-ci devait arrêter le compte de chaque adhérent, et y ajouter d'office le montant des subventions de l'Etat et des contributions patronales. C'est lui aussi qui était chargé du recouvrement de ces dernières, acquittées par les patrons dans les mêmes formes et conditions que les contributions directes, et qui avait ensuite à les transmettre à la Caisse régionale par l'entremise du Trésorier général du département.

Pour administrer l'institution, la Commission créait un

Conseil central, dont le rôle principal était de déterminer les conditions générales des placements, de les autoriser, d'indiquer les diverses combinaisons d'assurance, tant en rentes viagères qu'en capitaux, auxquelles les Caisses pourraient se livrer, de fixer le taux de l'intérêt adopté pour les tarifs. Puis, dans chaque canton, elle organisait une Commission cantonale, composée du juge du paix, président, et de trois employeurs et assurés nommés à l'élection, sorte de tribunal arbitral pour toutes les questions intéressant l'assurance. Leurs décisions étaient susceptibles d'appel devant des Conseils régionaux formés auprès de chaque Caisse, qui avaient en outre à veiller à l'administration et à l'emploi des fonds de celle-ci.

La fin de la législature étant survenue avant qu'aucune des propositions précédentes ait pu être discutée, dès le début de la législature suivante quatre d'entre elles furent reprises, trois par leurs auteurs eux-mêmes, MM. Isambart et Goujon, de Ramel, et Chassaing, et la dernière, celle de la Commission du Travail, par son ancien rapporteur, M. Guieysse. De nouveaux projets ne tardèrent pas ensuite à se faire jour, témoignant de la constante préoccupation qu'éveille dans le Parlement le problème de l'assurance ouvrière contre la vieillesse, mais sans que pour cela sa solution en soit beaucoup plus avancée, à raison des difficultés de réalisation pratique auxquelles ils se heurtent pour la plupart, parce qu'ils procèdent, d'après une erreur déjà signalée, bien moins d'une étude de la question sérieuse et réfléchie, que d'une impression seulement de pitié pour les misères qui, au soir de leur vie et après un labeur sans relâche, attendent trop souvent l'ouvrier fatigué et vieilli.

Parmi ces nouvelles propositions, deux d'abord, celles de

MM. Chautemps (1) et Jouffray (2), ont la plus grande analogie avec la loi votée par le Rigsdag danois le 9 avril 1891, à laquelle l'une et l'autre se réfèrent d'ailleurs expressément. Elles font donc de la retraite un droit pour le travailleur nécessiteux, et une charge pour la Société, en dehors de toute contribution du premier, et par cela seul qu'il atteint un âge déterminé sans avoir démérité. « On peut poser en principe, dit M. Chautemps, que quiconque arrive à sa soixantième année sans avoir jamais eu d'autres ressources que celles produites par son travail de chaque jour, et sans avoir reçu de la charité publique des secours réguliers et continus, est un créancier de la Société et qu'il a conquis un droit indéniable à une vieillesse indépendante et respectée. Ce principe, une monarchie d'Europe l'a inscrit dans sa législation... Le projet que nous présentons est conçu dans le même esprit.... Comme le législateur danois nous voulons donner aux pensions de vieillesse un caractère absolument distinct de celui des secours alloués par les bureaux de bienfaisance. Nous voulons que le secours ne soit pas une aumône, mais un droit, un droit que chacun pourra réclamer le front haut, l'ayant acheté au prix de toute une existence de travail et de dignité. Quiconque aura subi une condamnation infâmante sera exclu du bénéfice de la loi ; n'auront pas non plus droit à la pension de retraite, et ne pourront qu'être assistés par les bureaux de bienfaisance, ceux qui auront mené une vie de paresse ou de débauche. » Les demandes de pensions devaient être adressées aux maires, et il appartenait aux Conseils municipaux, mieux placés que l'Etat pour apprécier les besoins des particuliers, de les agréer, et de déterminer le montant des rentes à con-

(1) *Journal officiel.* Chambre 1893. Annexes, n° 2835.

(2) *Journal officiel.* Chambre 1894. Annexes, n° 283.

céder. Afin qu'ils ne soient pas entraînés à abuser des deniers publics, la moitié des dépenses était placée au compte des communes. Pour faire face à ces nouveaux frais, celles-ci, dans la pensée de M. Chautemps, devaient recourir à l'impôt sur le revenu, et l'Etat à la suppression de l'héritage en ligne collatérale, à l'établissement de l'impôt progressif sur les successions en ligne directe, et au relèvement des droits sur les successions testamentaires. Enfin, la retraite une fois accordée devait être servie jusqu'à ce que la situation de l'intéressé s'améliorât, à moins qu'il ne la dépensât indûment, ou ne se mît dans un des cas qui empêcheraient son ouverture.

La proposition de M. Jouffray s'inspirait des mêmes sentiments et répondait au même but, mais limitait au chiffre maximun de 250.000 le nombre des pensions à émettre, qu'elle répartissait en quatre catégories, de 200 à 500 francs, suivant l'importance des communes et les besoins des futurs pensionnés. Au total, d'après ses prévisions, le montant des arrérages annuels à acquitter aurait été de 72.500.000 francs, dont elle demandait la moitié à l'Etat, un quart à l'ensemble des communes, et un autre quart aux départements. Quant à l'octroi des pensions, elle la confiait à une Commission supérieure siégeant à Paris, et ayant à se prononcer sur des listes de candidats par départements, dressées par des Commissions spéciales sur les propositions des conseils municipaux.

En résumé, les deux projets ci-dessus ne tendaient ni plus ni moins qu'à l'établissement en France, à l'instar de la Grande-Bretagne et, depuis quelques années, du Danemark, d'une loi des pauvres, d'un droit à l'assistance, dont les effets ne peuvent être que d'énerver les énergies privées, de les rendre languissantes, de développer les

instincts d'imprévoyance, puisque de toutes façons les indigents sont certains d'avoir leur avenir assuré. « Nargue les soucis, dit une chanson des ouvriers des campagnes en Angleterre, la paroisse est une bonne mère, elle nous nourrira bien. » C'est toute la morale d'une telle mesure, qui ne saurait que constituer un encouragement à la paresse, une prime à la vie facile, et qu'amener une diminution de la responsabilité individuelle au détriment des classes économes et productives de la Société, contraintes de suppléer à l'insouciance, dans une infinité de cas parfaitement raisonnée, de gens sans scrupules.

Le 7 décembre 1893, la Chambre enregistrait une autre proposition, due à M. Baulard, (1) consistant à attribuer à la création d'une Caisse des invalides du travail le produit de la vente des diamants de la couronne. Mais elle n'indiquait ni le mode d'organisation de cette institution, ni les conditions dans lesquelles elle aurait à fonctionner, ni la nature exacte des droits qu'elle aurait à satisfaire, et n'était, en deux mots, qu'une vague expression du désir de venir en aide aux malheureux qui vivent du salaire, vouée d'avance à l'insuccès à cause de son défaut de précision.

Le même sort, mais pour un autre motif, ne pouvait qu'être réservé au projet déposé quelques jours après par M. Michelin (2), aux termes duquel, d'abord, à partir de la promulgation de la loi, et jusqu'à ce que la Caisse qu'il instituait fût en situation de servir des retraites, l'Etat devait accorder des pensions annuelles de 365 francs à tout vieillard nécessiteux âgé de soixante ans, et à tout invalide dans le besoin

(1) *Journal Officiel.* Chambre 1893. Annexes, n° 124.

(2) *Journal Officiel.* Chambre 1894. Annexes, n. 248.

quel que fût son âge. Or, en ne tenant compte que des premiers, et en calculant sur environ 500.000 sexagénaires qui seraient ainsi pensionnés, le total des dépenses pour le budget s'élèverait déjà à plus de 182 millions par an. Toute approximation est impossible en ce qui concerne les pensions concédées aux invalides. — Après avoir pourvu de la sorte au soulagement des misères présentes, M. Michelin créait ensuite une Caisse de retraites obligatoire pour tout Français, depuis vingt ans jusqu'à soixante ans. Il fixait à 20 francs le chiffre annuel des versements des assurés, dont moitié, pour les salariés, devait être supportée par les patrons, et dont l'acquittement incombait pour le tout aux communes en cas d'indigence constatée. Il affectait en outre à cette institution le produit de l'aliénation des diamants de la couronne, des successions en déshérence, d'une contribution de 20 francs imposée à tous employeurs à raison de chaque ouvrier de nationalité étrangère occupé, enfin des subventions à allouer par l'Etat. Moyennant quoi il espérait que la Caisse pourrait servir à tout vieillard de soixante ans des pensions de 400 francs au minimum. En effet, disait-il dans son exposé des motifs, d'après le recensement de la population opéré en 1886, il existe 19.862.469 citoyens Français âgés de vingt à soixante ans. Versant chacun, et par an, 20 francs, avec les intérêts composés, au bout de quarante ans, époque à laquelle le plein des pensions sur cotisations sera atteint, l'actif de la Caisse sera de près de 35 milliards, qui, même à 3 p. 0/0, permettront de répartir entre les ayants-droit environ un milliard chaque année. Comme d'un autre côté, suivant le même recensement, il n'y a en France que 4.518.265 personnes de soixante ans, ou plus, la part par conséquent pouvant

revenir de façon certaine à chaque unité est facile à déterminer.

La possibilité de capitalisation des sommes fantastiques dont cette proposition suppose le rassemblement et la mise en œuvre ne préoccupait pas d'ailleurs autrement M. Michelin. Il se bornait à déclarer qu'elles seraient employées en rentes sur l'Etat, sans attacher la moindre attention à l'effondrement certain du marché financier qui allait résulter de cet afflux de capitaux, bien avant même qu'ils ne fussent entièrement réunis, ce qui compromettait singulièrement l'exactitude de ses calculs, et ne laissait plus dès lors place qu'à une conception entièrement chimérique.

Le projet présenté presque à la même époque par le général Yung (1) se distinguait à son tour par un caractère d'originalité très marqué. Afin de traduire de façon tangible la solidarité qui doit exister entre tous les membres de la Société, l'honorable député demandait l'établissement d'une taxe dont le montant serait versé, lors de toute déclaration de naissance à la mairie, par le père du nouveau-né, fixée une fois pour toutes à la moitié du revenu journalier du déclarant, et destinée à alimenter une Caisse ayant pour objet de servir des retraites aux ouvriers des villes et des champs frappés par l'âge ou les maladies d'incapacité de travailler. Ces sommes, disait-il, seraient « les dragées nationales des citoyens », et quels parents qui n'auraient pas le cœur ouvert ce jour là à la charité et à la générosité, qui se refuseraient à cette dépense, lorsque vient d'apparaître le petit être devant lequel s'ouvre le grand inconnu de l'existence ! Limitée presque à ces seules données, cette proposition n'était donc

(1) *Journal officiel.* Chambre 1894. Annexes, n° 393.

encore à proprement parler qu'une simple manifestation, sans portée pratique, en faveur de l'assistance par la Société des déshérités de la fortune, et non un plan véritable suivant lequel ce résultat pourrait être poursuivi.

Il en était tout autrement de la proposition soumise à la Chambre, le 3 mars 1894, par M. Brincard (1). qui offrait un ensemble complet de dispositions en vue de réaliser effectivement l'assurance contre la vieillesse. Elle faisait concourir à la fois à la formation de la retraite les intéressés, les patrons et l'Etat. En ce qui concerne les premiers, leur adhésion à la Caisse était entièrement libre, et leurs versements facultatifs comme nombre et comme quotité, avec cette seule restriction que, pour obtenir cependant en temps voulu un bénéfice appréciable, il ne fallait pas que leur minimum fût inférieur à 15 francs par an. En plus, l'institution n'était pas réservée au profit d'une catégorie, d'une classe d'individus, mais accessible à tous les Français des deux sexes, sans distinction au point de vue de leur situation sociale ou de leur situation pécuniaire, de telle sorte que, dans la pensée de son promoteur, la conséquence immédiate de son organisation devait être la réforme du régime actuel des pensions civiles, sans raison d'être du moment où chacun aurait la possibilité de s'assurer une rente pour la vieillesse. Seulement à cause de l'extension ainsi accordée à la Caisse, et de son recrutement par suite dans des milieux très divers, il importait de déterminer un taux maximum de pension qui ne fût, ni trop bas pour décourager les adhésions, ni trop haut pour encourager la spéculation et l'agiotage. M. Brincard s'arrêtait au chiffre de 3.000 francs, qu'il croyait satisfaire à ces deux exigences.

---

(1) *Journal officiel.* Chambre 1894. Annexes, n° 383.

Quant à l'intervention des patrons, elle était obligatoire, et en principe les sacrifices demandés aux employeurs étaient égaux à ceux consentis par les employés. Toutefois, afin que la production ne trouvât pas dans cette contribution une charge telle qu'elle constituât pour elle de trop sérieuses entraves, le projet décidait qu'elle ne pourrait excéder 30 francs par an, ce qui du reste, d'après ses prévisions, devait être aussi dans la plupart des cas, le maximum de la cotisation des salariés.

Enfin, la coopération de l'Etat avait à s'exercer de deux manières différentes : d'abord, sous forme d'une contribution générale représentant, pendant la durée du service militaire des adhérents, et pourvu qu'ils aient commencé leurs versements avant l'âge de vingt ans, leur cotisation personnelle et la contribution patronale, calculées à raison de cinq centimes par jour pour chacune; puis, sous forme d'une contribution conditionnelle accordée au moment de la liquidation de la pension aux pensionnés ayant effectué au moins trente versements de 15 francs, ayant fait partie d'une Société de secours muteuls comme membre participant ou honoraire pendant uue durée à déterminer, n'ayant pas droit par eux-mêmes à une retraite de 600 francs, ou ne jouissant pas d'un revenu personnel supérieur à cette somme. La majoration concédée en pareil cas devait être de 20 p. 0/0 de la valeur des rentes, pour celles inférieures à 200 francs ; de 15 p. 0/0, pour celles variant entre 200 et 400 francs; et de 10 p. 0/0, pour celles variant entre 400 et 600 francs.—Les charges à résulter pour l'Etat de ces deux modes de subventions étaient approximativement évaluées par M. Brincard comme suit. D'après le recensement de la population accompli en 1886, on compte en France 6.421.842 person-

nes âgées de cinquante-cinq ans, et au-dessus. En supposant que le tiers ait adhéré à l'institution, le nombre des pensionnés, au moment du plein de la Caisse, serait donc de 2.140.614, sur lesquels il n'est pas téméraire de présumer qu'un tiers à peine, soit 713.538, réunirait les conditions auxquelles le projet subordonne les majorations des pensions. Sur ces 713.538 retraités, on peut d'autre part considérer qu'une moitié n'acquerrait qu'une pension de 150 francs, un quart, une pension de 300 francs, et un quart encore, une pension de 500 francs. La majoration qui reviendrait aux premiers serait par conséquent de 30 francs; celle qui reviendrait aux seconds, de 45 francs; et celle qui reviendrait aux troisièmes de 50 francs; d'où, de ce chef, le total des dépenses budgétaires s'élèverait dès lors à 28 millions environ par an, auxquels, en supposant que le nombre des adhérents à la Caisse sous les drapeaux soit de 300 000, il faudrait joindre 9 millions pour la contribution de l'Etat pendant la durée du service militaire des assurés. Sa participation à l'institution exigerait donc une somme globale, annuelle, d'à peu près 37 millions en chiffres ronds.

En dernier lieu, M. Brincard recherchait dans son exposé des motifs s'il est préférable d'autoriser la création de plusieurs Caisses de retraite, disséminées sur les diverses parties du territoire, complètement indépendantes les unes des autres, se gérant et s'administrant elles-mêmes, ou s'il vaut mieux n'avoir qu'une seule Caisse, avec une seule administration responsable. C'est dans ce dernier sens qu'il se prononçait. Le système de la pluralité lui paraissait gros de dangers, parce qu'« on ne peut admettre que toutes les Caisses puissent assurer à leurs tributaires un régime identique et uniforme, ni surtout qu'elles présentent, toutes au même degré, les garanties et les sûretés nécessaires. Il y aurait

donc forcément entre elles des inégalités de condition plus ou moins grandes, qui se traduiraient, pour leurs adhérents, par des risques et des aléas que ne doit pas comporter une institution de cette nature.» D'où, concluait-il, « il nous semble indispensable que la Caisse nationale des retraites soit une, pour qu'il y ait unité de direction, et par suite, unité de régime et unité de responsabilité. »

Mais aussitôt il ajoutait : « Si nous croyons absolument nécessaire la centralisation de l'administration et de la responsabilité, nous ne jugeons pas moins essentiel de décentraliser, aussi largement que possible, en ce qui concerne les fonds recueillis et de distribuer tous ces fonds entre plusieurs établissements, au lieu de les laisser tous enfouis dans un réservoir unique. Aussi, nous associant sur ce point à l'idée émise par M. Guieysse, nous demanderons que la Caisse nationale soit autorisée à créer, partout où bien sera, des succursales, ou Caisses auxiliaires, qui puissent recevoir les cotisations et contributions prévues par la loi, et qui soient investies, sous le contrôle d'une autorité supérieure, de la faculté d'employer leurs capitaux en divers placements.

« Quant à ces placements eux-mêmes, il est évident qu'on ne saurait songer à les limiter aux seuls achats de rente, car ce serait jeter dans le crédit public une perturbation dont les inconvénients, signalés à l'occasion des fonds des Caisses d'épargne, ne peuvent donner qu'une faible idée. Se figure-t-on l'effet que produirait sur le marché une nouvelle masse de milliards employés en achats de rente 3 p. 0/0, et la répercussion qui se ferait infailliblement sentir sur le taux de l'intérêt, et les conséquences qui en résulteraient pour la Caisse des retraites elle-même, si elle se voyait

obligée de réduire à 3, 2 1/2, 2 p. 0/0 peut-être, le taux de ses tarifs? Ce serait sa propre mort.

« Il est donc d'une extrême importance que la Caisse nationale et les Caisses régionales, ses auxiliaires, soient autorisées à chercher pour leurs capitaux des placements de diverse nature; par exemple, à les employer en prêts aux départements et aux communes, à l'agriculture, à l'industrie même, sous des conditions qui devront être soigneusement déterminées, de manière à offrir toutes les garanties désirables et à assurer en même temps aux emprunteurs de sérieux avantages. — C'est ainsi que, dans notre pensée, l'institution des Caisses de retraite pourra et devra se rattacher au fonctionnement du crédit agricole ou populaire et rendre, du même coup, un double et grand service, en stimulant, d'une part, le développement de la prévoyance, et d'autre part, en faisant bénéficier les intérêts généraux du pays des fonds fournis par cette prévoyance.

« Donc, en résumé, unité d'administration, d'action et de responsabilité; mais aussi, diffusion des capitaux et décentralisation, sous ce rapport, au moyen de la création de Caisses régionales, succursales de la Caisse nationale, telles sont les bases que nous sommes d'avis de donner à l'organisation projetée. »

Tous les points fondamentaux de cette proposition ayant été déjà discutés à propos des projets déposés, le 6 juin 1891, par M. Constans, au nom du Gouvernement, et le 11 février 1893, par M. Guieysse, au nom de la Commission du Travail de la cinquième législature, il est inutile d'y revenir. Renvoyée pour être examinée, comme toutes celles tendant au même but déposées sur le bureau de la Chambre à partir du mois de novembre 1893, devant une Commission parlementaire dite d'assurance et de prévoyance sociales, celle-ci

présentait son rapport à la date du 19 décembre 1896, et se ralliait à un nouveau texte en dix articles dont voici les parties essentielles. (1)

D'abord elle ne créait pas un organisme nouveau. Pour poursuivre la réalisation de l'assurance contre la vieillesse elle se référait simplement à la Caisse nationale des retraites actuellement existante, et en plus, comme il y a intérêt à débarrasser l'Etat de la gestion de capitaux considérables, aux Caisses patronales ou syndicales et aux Sociétés de secours mutuels reconnues et approuvées justifiant des garanties exigées par l'article 3 de la loi du 27 décembre 1895. Cela posé, et les institutions autorisées à faire le service des pensions une fois connues, la Commission, sans rendre la prévoyance obligatoire, « car la vertu ne se décrète pas, » pour en favoriser cependant l'expansion, donnait à cet égard même initiative aux deux facteurs du travail, en ce sens que tout versement de l'ouvrier devait entraîner forcément un versement égal du patron, et réciproquement, tout versement d'un patron entraîner un versement correspondant de la personne employée que le premier était autorisé à retenir sur le salaire. Toutefois, afin d'éviter les exagérations susceptibles de se produire de part et d'autre, l'ensemble des versements possibles à effectuer pour une même personne était limité, à moins d'accords préalables entre employeurs et employés pour augmenter ce pourcentage, à 4 p. 0/0 du salaire, dont moitié à la charge du patron et moitié à celle de l'ouvrier, et en outre, en aucun cas, le patron ne pouvait être tenu, sans son consentement, d'acquitter une contribution

(1) *Journal Officiel.* Chambre, 1896. Annexes, n° 2.185, p. 116. Rapporteur M. Audiffred.

supérieure à celle correspondante à un salaire de 2.400 francs par an.

Contrairement, ensuite, à la faculté laissée ordinairement aux intéressés de choisir entre une constitution de rente à capital réservé ou une constitution de rente à capital aliéné, la Commission spécifiait formellement que tous les versements en vue de la retraite ne seraient faits désormais qu'avec aliénation du capital. « Le système de la rente à capital réservé, disait le rapport, a l'avantage d'être plus favorable à la famille ; il la fait bénéficier des sommes versées au nom de son chef, en vue de la pension de retraite. Mais on a été amené à reconnaître que si la préoccupation qui a inspiré ce système est excellente, il ne permet pas d'atteindre, dans un grand nombre de cas, le but poursuivi. C'est seulement lorsque l'existence du candidat à la pension s'est prolongée pendant un assez grand nombre d'années que la famille reçoit un pécule de quelque importance. Au contraire, lorsque sa vie est brisée avant l'heure, les sommes accumulées par lui étant peu élevées, la famille ne reçoit rien ou à peu près. C'est cependant à ce moment que sa situation est le plus difficile. Le père de famille qui meurt lorsque ses enfants ont grandi et sont en état de gagner leur vie, ne prive pas les siens d'une assistance matérielle efficace comme le chef de famille qui s'en va en pleine force, au moment où ses enfants en bas-âge réclament le plus vivement son aide. Il convient donc de maintenir cette partie du système de la pension à capital réservé dans ce qu'elle a d'utile, mais de lui faire subir une modification qui garantisse dans tous les cas à la famille, après le décès, ces ressources que la réserve du capital avait pour objet de constituer. On obtient ce résultat en combinant l'assurance en cas de décès avec la constitution de pension à capital aliéné. » En consé-

quence, la Commission, après avoir admis pour l'avenir ce seul mode de constitution de rente, ajoutait immédiatement que les intéressés pourraient contracter des assurances temporaires ou des assurances vie entière pour un capital variant de 500 à 1.000 fr., au moyen de primes prélevables sur les 4 0/0 du salaire applicables à la formation de la retraite, et, à titre d'encouragement à entrer dans cette voie, décidait que la somme à revenir ainsi aux ayants-droit serait bonifiée d'un dixième par l'État.

Puis, reproduisant une disposition de la loi organique de la Caisse nationale pour la vieillesse, elle exigeait que tout assuré fût muni d'un livret destiné à recevoir, en même temps que l'inscription des sommes versées par l'ouvrier, ou pour lui, celle des fractions de pension correspondant à chaque versement, de façon à ce qu'il lui soit loisible de constater à tout instant la progression de sa rente future, et qu'il soit de la sorte incité, s'il se peut, à en accroître le chiffre par des versements supplémentaires. Quant à l'époque normale de l'entrée en jouissance de cette rente, la Commission la fixait à soixante ans, avec faculté pour l'ayant-droit d'en différer la date. « Jusqu'à ce moment, disait le rapport, l'homme est suffisamment valide pour pouvoir travailler. La pension de retraite liquidée d'ailleurs avant cette époque serait insuffisante, et avec le correctif de l'article 6, qui permet la liquidation des pensions avant soixante ans en cas de blessures ou d'infirmités graves, cette fixation ne présente pas d'inconvénients. Il est du reste moral et utile pour la famille et la société que l'homme continue à travailler tant que ses forces le lui permettent. »

Enfin, par une dernière mesure importante, la Commission décidait que les rentes inférieures à 360 francs servies par

l'une des Caisses précédemment énumérées, seraient bonifiées par l'Etat quand leurs titulaires réaliseraient les conditions prévues à l'article 2 de la loi du 31 décembre 1895, c'est à-dire prouveraient qu'ils ne jouissent pas d'un revenu personnel, viager ou non, y compris ladite rente, supérieur à 360 francs, et qu'ils ont effectué pendant vingt-cinq ans au moins des actes de prévoyance, soit par des versements opérés sur un livret de la Caisse nationale des retraites; soit par des cotisations acquittées comme membre participant d'une Société servant des pensions. — Un règlement d'administration publique devait déterminer les conditions dans lesquelles aurait lieu la déclaration par laquelle l'ouvrier manifesterait sa volonté de faire des versements pour acquérir une retraite, les conditions des versements à effectuer par les patrons, le mode suivant lequel seraient accomplis les versements au profit des ouvriers payés à la journée, les règles concernant la liquidation et le payement des bonifications à la charge de l'Etat, les formes dans lesquelles seraient justifiées les blessures ou infirmités donnant droit à pension anticipée, et, d'une manière générale, toutes les prescriptions de détail nécessaires à l'exécution de la loi.

L'expiration des pouvoirs de la Chambre a empêché ce projet de venir en discussion, mais il est deux solutions qu'il consacrait qui méritent d'être louées sans réserve. C'est d'abord l'usage exclusif, comme mode de constitution des pensions, du système du livret individuel. On a vu, à propos des retraites délivrées par les Sociétés de secours mutuels, combien était défectueux le procédé généralement en vigueur parmi elles du fonds commun. On a vu également à quels mécomptes devait fatalement conduire celui sur lequel reposent les Sociétés de retraites du genre des Prévoyants de l'Avenir. En mettant un terme à leur emploi, et en pres-

crivant que tout assuré contre la vieillesse fût désormais pourvu d'un livret sur lequel seraient portés tous ses versements, quelque minimes qu'ils fussent, véritable titre donnant à chacun un droit personnel et irrévocable à une pension devant s'ouvrir à date fixe et proportionnelle à ses dépôts, la Commission adoptait la seule forme à recommander pour l'élaboration de rentes viagères, parce qu'elle ne laisse place à aucun imprévu, que le résultat obtenu est toujours en rapport direct avec les efforts et la persévérance des intéressés, qu'elle affirme à la fois la propriété de chaque déposant et l'existence de calculs scientifiques.

C'est, en second lieu, la constitution de la retraite uniquement à capital aliéné. Longtemps l'acquisition d'une telle rente a été représentée comme un acte égoïste, parce que, au décès du pensionné ou du candidat à pension, la famille perd tout le bénéfice des économies engagées dans cette opération, quand sa situation demanderait le plus souvent, au contraire, qu'elle pût compter à ce moment-là sur des ressources certaines pour atténuer la perte provenant pour elle de la disparition de son chef. Il fallait donc trouver un moyen capable de satisfaire et aux besoins de celui-ci, lorsque la vieillesse lui interdirait la continuation du travail qui le faisait vivre, et aux besoins de la femme et des enfants, lorsqu'ils seraient privés de leur soutien naturel. Jusqu'à ces derniers temps on avait cru le rencontrer dans une modification apportée à la rente viagère proprement dite, dans la constitution de rente à capital réservé, assurant, à la mort du déposant ou du pensionné, la restitution à ses héritiers des versements inscrits à son compte. Mais on a fini par remarquer que la somme ainsi remboursée n'avait quelque importance que tout autant que le nombre de ces

versements était considérable, c'est-à-dire que le décès de l'assuré se produisait à un âge avancé, alors cependant que le dommage matériel causé par la mort du travailleur est moins préjudiciable précisément à mesure qu'il avance en âge, que ses forces diminuent, et que par conséquent sa puissance de travail, de production, s'affaiblit, à mesure que ses enfants grandissent et approchent de l'époque où ils pourront se suffire à eux-mêmes. Si bien que, en résumé, la rente viagère à capital réservé produit le même effet qu'une assurance en cas de décès à capital croissant lorsque le risque couru décroît, ce qui évidemment est tout à fait illogique, et démontre qu'elle ne répond nullement au but à atteindre.

La constatation de ce résultat était la condamnation même de ce mode de constitution de pension. La détermination du procédé véritable pour assurer à la fois la vieillesse du père de famille et la subsistance des siens après son décès, a été la conséquence d'une autre observation. C'est que la constitution de rente à capital réservé nécessite le versement d'une somme bien supérieure à celle qu'exige la même rente à capital aliéné. Ainsi, par exemple, d'après le tarif de la Caisse nationale des retraites en vigueur en 1890, à cinquante-cinq ans, une rente de 100 francs à capital réservé coûtait 2.487 fr. 56, et à capital aliéné 1.186 fr. 84 seulement, soit un écart de 1.301 fr. 32 en moins qui s'explique aisément, puisque, dans ce dernier cas, les annuités viagères sont formées, non pas uniquement, comme dans le premier, en tenant compte des lois de la mortalité et du jeu des intérêts composés, mais en plus, en comprenant chaque fois une partie du capital versé. Par suite de cette différence, et sans qu'il soit nécessaire d'une somme plus forte que celle qu'absorberait la constitution d'une rente à capital réservé, une combinai-

son se présente qui concilie dès lors tous les intérêts à sauvegarder. Elle consiste dans la constitution de rente à capital aliéné, avec juxtaposition, rendue possible grâce à son moindre prix, d'une assurance au décès, qui a l'avantage, à quelque heure que celui-ci survienne, de fournir à la famille une somme donnée, aide précieuse quand elle voit par ce coup s'effronder subitement dans de cruelles déceptions l'heureux espoir d'avenir qui reposait sur l'existence de celui que la mort a frappé. Il n'est pas d'autre système qui puisse en même temps sûrement garantir, au père le pain de ses vieux jours, à la veuve et aux orphelins des ressources certaines et de quelque valeur dans un moment pour eux des plus critiques, et en s'arrêtant à lui et le faisant sien, la Commission d'assurance et de prévoyance sociales de la sixième législature entrait dans la seule voie indiquée par les actuaires comme pouvant amener la réalisation effective de la double fin poursuivie. (1)

On ne saurait accepter aussi facilement les deux autres mesures qu'elle proposait, et par lesquelles, d'abord, elle accordait même initiative pour la constitution des pensions aux deux facteurs du travail, en les rendant dépendant l'un de l'autre en ce sens que tout versement de l'ouvrier devait contraindre le patron à un versement égal, et réciproquement, puis, elle recourait à l'Etat pour bonifier, sous certaines conditions, les retraites inférieures à 360 francs.

---

(1) Voir notamment sur cette question de l'insuffisance des rentes à capital réservé pour constituer à la famille quelques ressources au décès de son chef, et la nécessité dans ce but d'une assurance en cas de décès proprement dite, *Revue des Institutions de prévoyance*, 1890, p. 648, une trés intéressante étude signée Actuarius, et le *Moniteur des Assurances*, 1893, p. 463, un article de M. Léon Marie.

En ce qui concerne la première, le rapporteur prévoyait lui-même l'objection qu'elle ne pouvait manquer de soulever. « On dira sans doute, écrivait-il, que le droit de contrainte de l'ouvrier vis-à-vis du patron sera illusoire, le patron pouvant toujours renvoyer l'ouvrier, et que l'ouvrier lui-même ne pourra pas davantage être containt par le patron, car, à la rigueur, il a toujours le droit de quitter l'atetier ». C'est parfaitement exact, et le premier terme de cette proposition laisse entrevoir en outre un danger auquel la Commission n'a peut-être pas assez réfléchi. L'industriel, constatait encore le rapporteur, « doit compter avec la concurrence des nationaux et des étrangers ; pour qu'il se décide à introduire dans son usine le fonctionnement des institutions de prévoyance, il ne suffit pas qu'il en saisisse les avantages moraux et humanitaires, il faut également que la possibilité de les doter, sans compromettre l'existence même de son industrie, lui soit nettement démontrée ». Or, cette évidence justement, pour le plus grand nombre, n'est pas du tout apparente. Aussi, en reconnaissant à l'ouvrier la faculté d'obliger le patron, par ses versements, à concourir à son assurance, est-il à craindre que celui-ci, à son tour, ne fasse de l'engagement par l'ouvrier de ne pas accomplir de dépôts, la condition même de son contrat de louage, et qu'ainsi, au lieu de l'amélioration du sort des travailleurs espérée par cette collaboration à leur retraite qu'il leur appartiendrait de provoquer, leur condition ne soit empirée par les entraves apportées par les employeurs à toute constitution de pension de leur part.

Quant à la bonification par l'Etat de certaines rentes, le principe en est difficilement admissible à cause de ses conséquences. On fait bien valoir que de tels subsides, venant compléter les versements des particuliers, ont pour but de favoriser, d'encourager la prévoyance, par la certitude de la

voir aboutir dans tous les cas à un résultat appréciable. Mais, d'autre part, il n'est point douteux que par la détermination d'un chiffre à partir duquel ils cessent d'être dûs, on ne peut fatalement arriver, en fait, qu'à restreindre, pour une infinité de personnes, les économies qu'elles seraient capables de réaliser. Déclarer que n'auront droit à une majoration que les retraites au-dessous de 360 francs, c'est inciter évidemment tous ceux qui par leurs propres forces pourraient acquérir cette pension à faire un moindre effort pour profiter de cette majoration, c'est donner une prime à des négligences voulues dans une quantité d'hypothèses qui se multiplieront peu à peu beaucoup plus qu'on ne pense, et, en dehors de ce premier mal se résumant dans une diminution de l'énergie actuellement déployée dans le sens de l'épargne, un autre proviendrait de l'accroissement des charges à supporter par l'Etat, qui dépasseraient vite assurément toutes les prévisions originelles, car il paraît improbable, la possibilité d'allocation de subventions budgétaires une fois admise, qu'on trouve encore, au bout d'un certain temps, des pensions constituées en se passant tout à fait d'elles.

Enfin, en présence des innombrables difficultés que rencontre une organisation générale des retraites s'appliquant simultanément à l'ensemble des travailleurs, M. Guieysse a été amené à déposer, le 18 décembre 1897, une nouvelle proposition de loi ne poursuivant pour le moment cette organisation qu'en faveur d'une catégorie d'entre eux, les ouvriers de l'industrie, « c'est-à-dire ceux qui travaillent dans des établissements quelconques soumis à la surveillance des inspecteurs du travail. Ils sont au nombre de 2.700.000 environ, d'après le dernier rapport du Ministère du Commerce et de l'Industrie. »

La Caisse des retraites industrielles, ainsi qu'il dénomme l'institution projetée, serait alimentée par un versement de 4 0/0 des salaires effectué mensuellement par les patrons, dont moitié à provenir de retenues subies par l'ouvrier, et l'autre moitié d'une contribution à supporter par les chefs d'entreprise. Les versements des ouvriers seraient inscrits à leurs noms sur un livret individuel, et serviraient à la constitution de rentes viagères à capital aliéné ou réservé, à leur gré, acquises et liquidées dans les conditions prévues par la loi du 20 juillet 1886 sur la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. Quant aux versements patronaux, l'Etat les utiliserait, au lieu de les faire fructifier avec les fonds des assurés, pour délivrer immédiatement des pensions viagères de 100 francs à tous les ouvriers des deux sexes qui auraient, lors de la promulgation de la loi, soixante ans, âge fixé pour l'ouverture normale de la retraite, et justifieraient d'une durée de vingt-cinq ans de travail au moins dans l'industrie. De ce chef, les travailleurs ne bénéficiant pas pleinement des versements faits en leur nom par les industriels, le complément des sommes nécessaires pour constituer aux ayants-droit une pension patronale égale à celle dérivant de leurs propres versements serait prélevé sur le budget. L'Etat interviendrait ensuite pour son compte, en joignant à la rente ainsi obtenue une nouvelle quotité égale à la retraite dérivant des versements personnels de l'ouvrier, sans que toutefois la pension totale à résulter du triple concours des intéressés, des patrons et de l'Etat, pût dépasser cinq cents francs.

Ainsi pressé, des horizons les plus opposés du monde politique, et depuis déjà longtemps, de généraliser au profit des travailleurs les bienfaits de l'assurance contre la vieillesse, à quelle solution le législateur finira-t-il par s'arrêter,

c'est ce qu'on ne saurait encore avec précision présager. Mais devant la tendance moderne à augmenter incessamment le rôle et les attributions de l'Etat, on ne saurait mieux faire que de reproduire ici le cri d'alarme que poussait, il y a quelques années, un membre du Parlement, dont nous partageons toutes les appréhensions : « Un double mouvement se déroule sous nos yeux. D'un côté, les efforts de l'initiative privé dans un nombre croissant d'industries pour assurer l'avenir du travailleur. Depuis le jour déjà lointain, un demi-siècle! où un esprit généreux transforma le premier son entreprise de peinture en établissement coopératif, ce qui est une forme de la prévoyance sociale, l'esprit d'association, le besoin de garantir l'avenir des collaborateurs les plus modestes de l'industrie s'est étendu, comme un cours d'eau qui déborde et féconde, sur notre pays. Ses eaux s'infiltrent partout, et les statistiques successives marquent son étiage. — D'un autre côté, notre pays a des qualités d'épargne et d'économie que personne ne niera. Est-ce que le légendaire bas de laine, qui se cache aussi bien dans le tiroir du citadin qu'au fond de la huche du campagnard, n'alimente pas sans répit toutes les émissions publiques ou privées de la France et même de l'étranger. Ne tuez ni l'esprit de philanthropie et de solidarité sociale, ni l'esprit de prévoyance privée, par une institution omnipotente de l'Etat! » (1)

---

(1) Drake. « *La Caisse nationale de prévoyance devant le Parlement.* » Revue politique et parlementaire, octobre 1894.

CHAPITRE VII

DE L'ASSURANCE PAR L'ÉTAT ET DE L'OBLIGATION DE L'ASSURANCE

Si on a suivi attentivement le précédent exposé des divers projets déposés depuis vingt-cinq ans devant les Chambres au sujet de l'organisation et de la généralisation en France de l'assurance contre la vieillesse, on a pu se rendre compte que, malgré leurs dissemblances, leurs différences de détails, un trait les rapproche et leur donne une physionomie commune, qui consiste en ce qu'ils font tous de ce service une institution d'Etat. Un second point, également commun à plusieurs, est le principe de l'obligation de l'assurance, imposant au travailleur la constitution durant sa vie active de la pension qui doit être plus tard la sauvegarde contre la misère de ses années de repos. L'influence des théories nouvelles qui considèrent l'Etat comme le seul agent de progrès dans l'ordre social, la seule force capable d'amener une amélioration de la condition des ouvriers, et voient dans la contrainte légale le meilleur procédé d'action pour atteindre un tel but, est donc manifeste chez nous, comme on l'a déjà constaté aussi dans la plupart des nations de

l'Europe. Quelle est la valeur de ces notions, quel est leur degré d'exactitude, c'est ce qu'il importe maintenant de rechercher et d'établir.

Elles ont d'abord pris corps et ce sont développées en Allemagne, où de vieilles traditions historiques ont depuis longtemps donné à l'Etat, en matière d'assistance, un rôle prépondérant, et où aujourd'hui encore, notamment, la législation impose à chaque commune l'obligation de secourir ses membres tombés dans la misère. D'où s'est dégagé tout naturellement, et comme un corollaire, le droit pour les pouvoirs publics de prendre vis-à-vis des ouvriers toutes mesures pour éviter qu'ils ne soient un jour à leur charge.

La philosophie allemande a largement contribué ensuite à propager l'idée de la suprématie de l'Etat sur les personnes. « La fin de la nature, d'après Hegel, dit M. Beudant, n'est pas l'homme, mais l'Eternel devenir, force occulte et toute puissante ; de même que les peuples n'existent que pour représenter un âge de l'humanité, une évolution de l'Esprit universel, de même les individus n'existent et ne valent que comme instruments de l'œuvre assignée à l'Etat, aux Etats successifs. Or, comme l'observe Arhens dans sa pénétrante analyse de l'hégélianisme, « quelle liberté peut-il y avoir pour des êtres qui ne sont que les instruments de l'Esprit universel, qui ne sont pas de véritables personnalités, mais les phases du développement de l'absolu, les moments de la personnalité que Dieu acquiert au terme de l'évolution. Si dans ces conditions la liberté humaine ne disparaît pas, elle ne subsiste du moins que comme une apparence, puisqu'elle n'est réalisée que par la fatalité en théorie, et en fait par l'Etat. » C'est la conclusion formelle de Hegel : « L'homme est sans doute fin en soi, et doit être respecté comme tel ;

mais l'homme individuellement n'est à respecter comme tel que par l'individu, et non quant à l'Etat, parce que l'Etat ou la nation est sa substance. » L'annihilation de l'individu dans les fins de l'humanité, et, en fait, son absorption nécessaire par l'Etat, agent de ces fins, ne sauraient être marquées en termes plus explicites. » (1).

Enfin cette doctrine a puisé une incroyable force d'expansion dans le prestige des triomphes de la monarchie prussienne, « la plus étonnante machine administrative qui ait jamais existé. » A leur suite, tous les penseurs, tous les philosophes, tous les économistes allemands n'ont cessé de proclamer « la tâche idéalement indéfinie de l'Etat ». Schœffle, un instant ministre du Commerce en Autriche, le représente comme le cerveau du corps social, chargé de remplir par rapport à la société le rôle de celui-ci dans l'organisme humain. Wagner, le principal conseiller économique de M. de Bismarck, lui reconnaît deux missions, une mission de justice et une mission de civilisation, entendant par la première, non pas « le simple service de sécurité matérielle, mais des fonctions multiples, variées, incommensurablement plus étendues et susceptibles chaque jour de développements nouveaux » (2), parmi lesquelles il comprend l'élévation de la classe inférieure. La prédominance du rôle de l'Etat est encore à la base de l'enseignement de Bluntschli, Michel Flürsheim, Rodbertus, Rudolf Meyer, Lasalle, Karl Marx, etc. Il n'est donc nullement surprenant qu'un jour, passant du domaine des abstractions pures à celui de la pratique, l'Allemagne se soit engagée dans la voie de l'assurance par l'Etat, qui, somme toute, répondait à une disposition

(1) Beudant. *Le droit individuel et l'État*, p. 200.

(2) Leroy-Beaulieu. *L'Etat moderne et ses fonctions.*

d'esprit ayant peu à peu pénétré toutes les classes de la nation, infatigablement répandue et entretenue depuis des années par ses savants, ses professeurs, ses idéologues, tous ceux qui y occupent des situations officielles et y participent à la marche des affaires publiques.

A l'inverse, pareille proposition, en France, se justifie beaucoup plus difficilement. Malgré quelques tentatives sous la Révolution pour la rendre obligatoire, l'assistance y est en effet demeurée facultative, en ce sens que, sans nier le devoir de charité qui incombe à la société vis-à-vis des pauvres et des malheureux, elle n'y est pas légale, et que nul ne peut par conséquent se prévaloir d'un droit à un secours. De même, la philosophie n'y a pas élevé le culte de l'Etat, comme dans les pays d'Outre-Rhin, au niveau d'une religion véritable. Les esprits, moins façonnés suivant cet objectif, y sont restés plus indépendants, plus épris de liberté, plus rebelles à toute tutelle, moins susceptibles d'être embrigadés suivant la formule du caporalisme prussien. Dès lors, l'éclosion des multiples projets, au cours des dernières législatures, demandant à la loi l'organisation de Caisses de retraite ouvrières, confiant à l'Etat leur administration et leur gestion, y dérive surtout de la direction donnée au travail législatif dans les nations du vieux monde par l'exemple de l'Allemagne, plutôt que d'un mouvement d'opinion profond et généralisé, ayant de lointaines racines, conforme à notre instinct national et au génie particulier de notre race, et il semble donc qu'on puisse encore utilement réagir contre leurs tendances par la démonstration de l'incompétence de l'Etat en matière d'assurance, et des inconvénients qui résulteraient de cette dernière obligation étendue à toute la classe des travailleurs.

Une premiere notion entièrement fausse, et dont il convient de se garder, est celle qui consiste à assimiler le corps social au corps humain, et à voir dans l'Etat par rapport à celui-là un organisme analogue au cerveau par rapport à celui-ci. C'est l'erreur de Schœffle, souvent reproduite après lui, et une comparaison qui, si elle était exacte, aboutirait purement et simplement à remettre aux mains des gouvernements la direction complète de l'activité des hommes sous toutes ses formes. Il suffit heureusement d'un peu de réflexion pour en découvrir l'inanité. L'Etat, être abstrait, se concrétise en la personne de quelques individualités qui se succèdent et détiennent momentanément la puissance de commander. Or, ces hommes qui passent, et qui parlent, agissent, ordonnent au nom de l'Etat, n'incarnent pas forcément un niveau d'intelligence supérieur à celui de leurs concitoyens; n'ont pas d'une façon innée, ou comme résultante de leur haute situation, ni plus de sagesse, plus de prudence, de vues larges et élevées, de capacités de toute sorte; ne constituent pas nécessairement une élite ayant des qualités d'esprit bien au-dessus de celles qui distinguent leurs compatriotes; ne sont pas étrangers à leurs faiblesses, et comme cantonnés dans quelque région inaccessible à leurs préjugés. Par suite, pourquoi faire de l'État, qui n'a de vie extérieure que par eux, à l'instar du cerveau dans le corps humain, le seul organe moteur, quant au contraire tout homme peut penser et vouloir? Pourquoi tout rapporter à lui, et en tout lui demander une impulsion, quand chacun, en général, a la conception de ce qui lui serait utile ou nécessaire? Pourquoi tout placer sous sa dépendance, quand la liberté de se déterminer est de l'essence de chaque individu? En vérité, il y a une inexplicable inconséquence à ne se fier qu'à lui du soin de conduire la Société vers un idéal meilleur de justice, de

bien-être, de progrès, et à douter de toutes les solutions qui pourraient provenir de l'initiative privée, quand, à aller au fond des choses, il s'identifie précisément en quelques particuliers, s'analyse en une organisation bureaucratique sujette comme tout le monde à se tromper, reconnaissant avec peines ses fautes, d'où l'esprit d'invention est presque totalement exclu, et qui ne se complet que dans les sentiers qu'elle a l'habitude de parcourir et de fouler! Devant une semblable anomalie la raison et le bon sens sont confondus; c'est donc que la doctrine de Schœffle est sans assise, sans fondement : il est inutile d'y insister davantage.

Si on repousse l'idée de l'Etat principe unique de direction de tous les actes qui ont place dans la vie sociale et économique d'une nation, pour fixer nettement sa mission au sein de nos Sociétés modernes, il ne reste plus alors qu'à examiner à propos de chacun d'eux s'il entre, ou non, dans ses attributions normales. Aucune difficulté ne s'élève en ce qui concerne la défense du territoire contre l'étranger et le rendement de la justice. Tout le monde est d'accord pour reconnaître que ce sont là essentiellement des fonctions de l'Etat; en est-il de même de l'organisation de l'assurance destinée à protéger les classes laborieuses contre les éventualités qui les menacent, maladies, accidents, vieillesse ou invalidité?

Le principe des assurances par l'Etat est défendu par un certain nombre de théoriciens qui voient en lui l'assureur naturel, non-seulement contre les risques auxquels est exposée l'existence de l'ouvrier, mais encore contre ceux de toute nature qui peuvent accabler les citoyens en général. « L'assurance est un de ces grands intérêts publics, dit le professeur allemand Wagner, à l'égard desquels l'administration a le devoir d'intervenir pour en faire une institution de

droit public, donnant lieu à l'organisation d'un service public, comme ceux de la Monnaie, des Postes et Télégraphes, des routes, etc. » Une telle proposition est faussement tendancieuse, en ce qu'elle conclut d'un intérêt de la masse, d'un besoin de la collectivité, à la constitution d'une fonction d'Etat, ce qui conduirait, si on l'admettait, à concentrer entre les mains de celui-ci presque toute l'activité d'un pays, et à le constituer, par exemple, boucher, boulanger, maçon, tailleur, cordonnier, etc., sous prétexte que ces professions répondent à des besoins pressants aussi, et bien plus généralement sentis encore que ceux de l'assurance. D'où on arriverait par là à l'entière absorption de l'individu dans l'Etat, pensant, voulant, agissant pour lui, ce qui est la négation même du progrès, puisque c'est la suppression de tout stimulant, de toute ambition, de toute initiative, de toute responsabilité.

Mais alors, en présence de ces besoins et de ces intérêts d'un ordre général, quel est vraiment le rôle des pouvoirs publics? C'est de suppléer, s'il est nécessaire, à l'insuffisance de l'action individuelle, de la provoquer, et, à mesure qu'elle se produit et s'étend, de s'effacer devant les entreprises particulières; c'est de réaliser les œuvres utiles qui excèdent les forces de l'initiative privée, et de s'abstenir de toute usurpation, de toute immixtion, dans celles qu'elle fait, ou ferait sans lui, et aussi bien que lui. Hors de ces limites, on imprime un recul à la Société, on revient aux pratiques de l'antiquité, où l'homme attendait de la cité jusqu'à sa nourriture; on méconnaît les enseignements de l'histoire, desquels il résulte que la civilisation « ne peut être sauvegardée et accrue que par les moyens qui l'ont fait naître : à savoir, la liberté personnelle, l'initiative individuelle, la fécondité des associations privées » (1). On a un signe certain de dégéné-

(1) *L'Etat moderne et ses fonctions*, op. cit.

rescence quand on voit l'Etat prendre la place des individus ; et cette désertion de leur part, cet abandon de soi-même aux soins du Gouvernement, sont toujours précurseurs de l'intolérance et de la tyrannie.

On fait bien valoir dans le sens de l'assurance par l'Etat, qu'il est le lien des citoyens entre eux, et l'instrument tout trouvé par conséquent pour réparer, au nom de tous, les désastres causés à quelques-uns par les effets du hasard. Qu'est-il besoin, dit-on, que les hommes se réunissent pour fonder des compagnies, des sociétés privées, quand ils sont déjà groupés suivant un mode qui, plus que tout autre, offre de la stabilité, de la permanence, de la perpétuité ? N'est-il pas plus simple que l'Etat, qui les représente tous, les garantisse tous aussi contre les éventualités auxquelles ils sont exposés, et pourquoi, la nécessité de l'assurance étant reconnue, attendre que les intéressés forment eux-mêmes des associations en vue de la réaliser, ce qui est hypothétique, quand il est une association toute prête, toute constituée, qui pourrait s'en charger ? — Or, s'il est vrai de dire que l'Etat est un lien entre les citoyens, il faut ajouter que c'est un lien qu'on subit, qui enchaîne l'homme indépendamment de sa volonté, et qu'il importe, dès lors, de rendre aussi léger que possible. Non pas qu'il soit exact de penser, comme Herbert Spencer, que la machine officielle est « lente, bête, prodigue, corrompue », ou bien que l'Etat est « un mal nécessaire », ou encore qu'il y a lieu de le réduire à n'être qu'un pouvoir répressif. Nous croyons au contraire qu'il est un bien, puisqu'il est un organe essentiel de la vie sociale, et que l'homme n'acquiert tout son développement moral que dans la société. Mais le mal commence avec l'excès, c'est-à-dire quand son intervention vient à gêner le libre jeu des

libertés et des intérêts individuels, sans qu'elle soit absolument indispensable. Or, c'est ce qui se produirait ici. L'initiative privée s'est déjà préoccupée de résoudre le problème des assurances, et l'exemple de l'Angleterre et des Etats-Unis démontre qu'une telle tentative n'est pas au-dessus de ses forces. L'assurance de capitaux au décès a pris dans ces deux pays une extension énorme (1), et pour qu'il en fût de même en France, il suffirait, semble-t-il, que nos Compagnies d'assurances sur la vie adaptassent leurs combinaisons et leurs moyens d'action à la portée de la classe laborieuse. D'autre part, tous les établissements importants de l'industrie et du commerce s'attachent de plus en plus depuis quelque temps à protéger leur personnel, en s'imposant parfois de réels sacrifices, contre les éventualités qui lui sont le plus redoutables, les maladies, les accidents, la vieillesse. Rien ne prouve donc que, sous les efforts des particuliers et des associations volontaires, l'influence perturbatrice des

---

(1) Pour l'Angleterre, voici les renseignements que fournit le *Bulletin de l'office du Travail* de décembre 1895. Onze Industrial Compagnies (compagnies d'assurance ouvrière qui pratiquent l'assurance de petits capitaux avec collection hebdomadaire des primes à domicile) avaient passé, en 1893, exactement 13.324.778 polices, représentant 3.201.603.000 francs d'assurés. Le montant des primes recueillies cette même année avait été de 148.196.000 francs, soit en moyenne, par contrat, 11 francs environ, et le total des sinistres payés s'était élevé à 63.696.000 francs. Dès 1888, cinquante-deux Collecting Societies (genre particulier de Friendly Societies, dont elles se distinguent en ce qu'elles ne font que l'assurance sur la vie) réunissaient, d'autre part, un nombre considérable d'adhérents. Une seule, The Scottish Legal Life Assurance Society, en comptait plus de 400.000, et quatre autres, chacune plus de 100.000.

Quant à l'Amérique, dans le seul Etat de New-York, quatre Compagnies réalisant l'assurance industrielle avaient déjà en cours, au 31 décembre 1888, 2.748.801 polices assurant un capital de 1.499.810.590 fr., soit en moyenne 545 fr. 60 par police. (*Réforme sociale*, 1er avril 1890).

risques qui atteignent si douloureusement l'ouvrier ne soit un jour dans une large mesure conjurée, et que, sans atteindre à cet état utopique que Fourrier appelait le garantisme, et qui consisterait à procurer au travailleur la garantie parfaite et universelle, on ne finisse par arriver, dans la plupart des cas, et par la seule vertu des libres énergies, à le soustraire aux lois de la fatalité. Il faut bien d'ailleurs se rendre compte que, sous leur forme actuelle, les assurances sont un phénomène de propagation récente, qui a d'abord pénétré les classes supérieures de la société, et que c'est seulement à présent que les classes inférieures commencent à lui être ouvertes, à en comprendre l'utilité, les avantages. Il est, par conséquent, plus que téméraire de proclamer dès maintenant, en ce qui concerne leur mise en œuvre à l'égard de ces dernières, la faillite de l'initiative privée, pour légitimer un recours à l'Etat.

On objecte, il est vrai, que celui-ci peut seul donner aux intéressés une sécurité absolue, sans remarquer que les Etats qui se trouvent dans la gêne, ou cherchent à réduire leur dette au détriment de leurs créanciers, ne sont pas rares. En deux étapes notre ancienne rente 5 p. 0/0 n'a-t-elle pas été ramenée à 3,50 p. 0/0 ? Advienne une guerre, une période de troubles, des difficultés financières que l'accroissement continu des budgets permet d'entrevoir, que deviendront les fonds remis à sa discrétion? La tentation d'y puiser sera forte; il n'est rien moins que sûr qu'il sache y résister; de là, en même temps que la possibilité d'absorption des ressources de la prévoyance, la possibilité de dépenses non contrôlées, soldées purement et simplement au moyen d'emprunts déguisés. Et cette dernière crainte n'est pas chimérique et vaine. « Si l'Etat n'avait pas recueilli,

chaque année les 200 ou 300 millions de nouveaux dépôts, qu'il dépensait comme des emprunts occultes, écrivait, en 1889, M. Leroy-Beaulieu, à propos des Caisses d'épargne, s'il avait été obligé, pour recueillir ces sommes, de faire directement appel au public, il est certain que le gaspillage gouvernemental eut été beaucoup moindre. » (1) Le système des assurances par l'Etat, en mettant annuellement aux mains de ce dernier des sommes autrement importantes, favoriserait encore cette propension des Gouvernements à dépenser sans compter quand ils ne sont pas obligés de se faire autoriser pour dépenser, et, en réalité, quelle sécurité offrirait aux assurés une situation se résumant dans l'engloutissement continu dans la dette flottante des capitaux versés en vue de la constitution d'un fond destiné à parer et à remédier aux effets désastreux du hasard?

On représente bien aussi qu'il y a dans l'assurance libre une grande dépense de capital et de travail et que les frais généraux y sont excessifs. quand au contraire l'Etat, avec ses bureaux de postes, ses percepteurs, ses instituteurs, pourrait recouver le montant des primes comme un impôt, sans grande augmentation pour lui de charges, Formulée en ces termes, cette assertion n'est en aucun point exacte. Ce qui est seulement vrai, c'est que l'assurance telle qu'elle est généralement pratiquée de nos jours, aux mains de Sociétés anonymes, est une institution coûteuse, qui demande à l'ensemble des assurés beaucoup plus qu'elle ne leur rend. Ainsi par exemple, M. Leroy-Beaulieu a calculé que, en France, les vingt-une principales Compagnies d'assurances contre l'incendie à primes fixes n'ont payé en sinistres, de 1882 à 1892, que 55,26 p. 0/0 des

(1) *Revue des Deux Mondes*, avril 1889, p. 580.

primes encaissées, d'où par suite 44,74 p. 0/0 ont été absorbés par les bénéfices des actionnaires, les commissions des agents, les frais de toute sorte. C'est évidemment une forte proportion. Mais il semble qu'on s'illusionne grandement si on pense que l'assurance par l'Etat serait de beaucoup meilleur marché. Celui-ci serait d'abord obligé de s'adjoindre pour la direction de ce nouveau service des hommes compétents, d'où création de nouveaux fonctionnaires. Puis, en dehors peut-être des campagnes, croit-on que les receveurs des postes, les percepteurs ou les instituteurs, aient le temps, en plus de leurs occupations actuelles, de remplir les attributions supplémentaires qu'on voudrait leur octroyer? On serait forcèment amené, dans une infinité de cas, soit à leur donner des aides, soit à instituer des agents spéciaux exclusivement préposés au fonctionnement des assurances, et de ce fait une des principales sources d'économies espérées disparaîtrait. Reste celle consistant dans l'absence de tout capital social à rémunérer. Or n'y a-t-il que l'Etat qui, pour cette raison, soit en situation de fournir l'assurance moins cher, et les Sociétés fondées sur le principe de la mutualité ne présentent-elles pas précisément même avantage. En dernier lieu, en faisant appel pour l'administration et la gestion de l'assurance à des éléments locaux qui, aujourd'hui, restent trop souvent inertes et stériles faute d'emploi, en s'adressant pour son fonctionnement à des intermédiaires bénévoles et dévoués, comme cela dès à présent se passe dans certaines Sociétés civiles de retraites (Prévoyants de l'Avenir, la France prévoyante, le Sou Quotidien, la Boule de neige, etc.), en utilisant en un mot toutes les bonnes volontés qui ne demandent qu'à se dépenser, n'obtiendrait-on pas des tarifs aussi réduits que

possible, plus réduits même que ceux que l'Etat pourrait établir, car, imposant un surcroît de travail à ses fonctionnaires, il ne serait que juste qu'il rémnuèrât de quelque façon leurs nouveaux services?

En sens inverse de cette observation, on exprime également quelquefois la crainte que la concurrence entre les assureurs ne conduise à l'avilissement des primes au-dessous du niveau nécessaire d'après le calcul scientifique du risque. L'acheteur d'un produit, dit-on, peut l'examiner, en apprécier la qualité, la valeur, et ne se décide en général qu'à bon escient. L'affilié à une Compagnie d'assurances est un acheteur de sécurité, de garantie, mais hors d'état de reconnaître si celle qu'on lui promet en retour de ses versements est certaine, réelle. Il faut éviter qu'il puisse être trompé par des gens sans bonne foi et scrupule; et pour cela il n'est qu'un moyen, c'est le rattachement des assurances à l'Etat.— Il importe certes, et tout le monde est d'accord sur ce point, que le public, en ces matières, ne soit ni dupe de sa confiance, ni victime de son ignorance. La solution proposée n'en reste pas moins d'un radicalisme par trop absolu, et pour cette même fin il est d'autres procédés plus libéraux, et tout aussi sûrs. Ainsi, il suffirait, semble-t-il, d'établir des règles précises en dehors desquelles aucune Société ayant pour but de mettre ses affiliés à l'abri des effets du hasard ne pourrait se constituer, et d'organiser ensuite une surveillance pour empêcher que, au cours de leur fonctionnement, celles en activité s'écartent des principes posés. On satisferait à la plus scrupuleuse exigence par une prudente réglementation, par voie législative, des conditions qu'elles devraient remplir à leur naissance, et un contrôle répressif de la part de l'Etat pour veiller à ce qu'elles se maintiennent à tout instant dans l'exacte observation de ces dispositions.

Aucune place ne serait de la sorte livrée à l'esprit d'aventure et toute la sécurité désirable accordée aux intéressés, sans qu'il soit indispensable de recourir à une mesure aussi extrême que celle qui consisterait dans la suppression totale du domaine de l'assurance à l'exploitation privée.

Si l'assurance par l'Etat offrait, du reste, en elle-même, tant de causes de supériorité, comment expliquer que, dans les pays où elle est en concours avec l'assurance libre, non seulement elle ait permis à celle-ci de vivre, mais ne l'ait même pas contrarié dans son développement? C'est ce que l'on peut constater cependant partout où elles ont été mises en présence, à commencer par la France.

On n'ignore pas que Napoléon III avait caressé le rêve de l'organisation, sous la garantie et avec le patronage de l'Etat, d'une Caisse d'assurances générales. Ce projet n'ayant pas reçu l'approbation du Conseil d'Etat, malgré l'intervention directe, à plusieurs reprises, du souverain dans la discussion, le gouvernement impérial en distrayait quelques années après une partie, et faisait voter, le 11 juillet 1868, la création de deux Caisses d'assurances, l'une au décès, l'autre en cas d'accidents, fonctionnant toutes deux auprès de la Caisse des dépôts et consignations. Pour favoriser leur succès, auquel l'Empereur attachait personnellement une grande importance, des avantages très réels étaient concédés à leurs adhérents, et rien n'était négligé de ce qui pouvait leur attirer une clientèle nombreuse. Sait-on ce qui a répondu néanmoins aux espérances d'où elles étaient issues? Au 31 décembre 1892, le déficit de la Caisse nationale d'assurances en cas de décès était de 538.000 francs environ, et se serait accru les années suivantes sans les mesures prescrites par la loi des finances du 26 juillet 1893, et le décret du 28 décembre de

la même année! Les capitaux assurés par elle ne se chiffraient pourtant à cette date qu'à 2.738.467 francs, en augmentation de 142.218 francs, en 1893, et de 90.442 francs, en 1894, ce qui indique surabondamment dans quel marasme elle n'a cessé, depuis son origine, de se traîner, et le peu d'utilité par conséquent qu'elle a eue pour l'amélioration du sort de la classe laborieuse. Les résultats de la Caisse nationale d'assurance en cas d'accidents ne sont pas moins lamentables. Au 31 décembre 1894, elle comptait en tout 36.572 inscriptions, représentant un total de primes payées de 230.511 francs. Le règlement de soixante-quatorze sinistres avait absorbé 172.636 francs, soit 74.89 p. 0/0 des versements ; restait donc un excédent de 57.875 francs, qui, joints à une subvention de 2.100.000 francs reçue par elle de l'Etat, et aux intérêts capitalisés de cette somme, forment à cet établissement sans vie de considérables arrérages, qui vont tous les ans s'accumulant. (1) L'avortement de cette double tentative d'assurance d'Etat est donc patent, pendant que, au regard, l'extension prise par l'assurance libre contre les mêmes risques est au contraire des plus imposantes. Les douze principales Sociétés qui, en France, assurent contre les accidents, ont payé, en 1891, 10.862.000 francs en indemnités et frais médicaux (2), et la situation d'ensemble, au 1er janvier 1890, des Compagnies d'assurances sur la vie révélait que, déduction faite des capitaux payés et des rentes éteintes, il y avait encore en cours, à ce moment-là, plus de 35 millions de rentes viagères, intéressant environ 52.000 individus, et 2 mil-

(1) Tous ces chiffres sont empruntés au *Bulletin de l'Office du Travail*, année 1895, p. 109 et 708.

(2) Annuaire de l'Economie politique et de la statistique, pour 1893, p. 379.

liards 945 millions de capitaux assurés au décès sur la tête de plus de 300.000 personnes (1). Quelle preuve faut-il de plus de l'inaptitude de l'Etat en pareille matière, et la comparaison de ces chiffres peut-elle laisser planer encore un doute à ce sujet?

D'autres exemples, tout aussi probants, sont fournis par l'étranger. Ainsi, tandis que la Caisse officielle d'assurance instituée en Angleterre par l'act du 14 juillet 1864 ne créait, en dix-sept ans, que pour quatre millions et demi de francs de rentes viagères, et ne faisait d'assurances sur la vie que pour douze millions et demi, ces dernières, principalement, sous l'impulsion que leur donnait les Industrial Compagnies, pénétraient intimément toutes les couches de la population, tant et si bien qu'on évalue aujourd'hui à plus de 3 milliards le total des sommes assurées de la sorte, réparties sur plus de 13 millions de police. Une seule de ces Sociétés, la Prudential, compte 8 millions d'adhérents, et de 1880 à 1889, en neuf ans seulement, le montant des primes perçues par elle est passé de 1.608.849 livres sterling, à 4 millions de livres. L'assurance d'Etat est dont pareillement ici prodigieusement distancée par l'assurance libre, et ses effets en réalité sont sans portée à côté de ceux obtenus par l'initiative privée.

Le triomphe de celle-ci s'affirme jusqu'au sein même des nations où l'intervention de l'Etat dans l'ordre social et économique est le moins discuté. C'est le cas notamment dans les divers pays allemands et dans les contrées scandinaves, où de nombreuses Caisses officielles d'assurance contre l'incendie, communales, provinciales ou nationales, existent

(1) *Journal des Economistes,* décembre 1890, p. 342.

concurremment avec des Sociétés mutuelles et des Sociétés par actions. « Jouissant de la priorité, ayant été parfois même, pendant longtemps obligatoires, il semble, dit M. Leroy-Beaulieu (1), que ces assurances officielles eussent dû former un obstacle à la création et au fonctionnement d'assurances libres. Celles-ci cependant ont surgi et n'ont pas cessé de gagner du terrain. Le célèbre économiste allemand Roscher constate que, en 1878, les Caisses officielles contre l'incendie dans l'Empire allemand assuraient pour 25 milliards 641 millions d'immeubles ou de meubles, les Sociétés mutuelles libres pour 6 milliards 480 millions, et les Sociétés par actions pour 38 milliards 162 millions, soit moitié plus que tout l'ensemble des Caisses officielles... Telle est dans le domaine des affaires, la supériorité naturelle de toute organisation libre, flexible, ouverte aux changements, sur la bureaucratie nécessairement lente et pédantesque de l'Etat. »

Toutes ces constatations ne sont-elles pas la condamnation évidente de la téndance à accroître de plus en plus en matière d'assurance le cercle de ses attributions? Quand la faveur du public s'écarte, avec cette persistance et cette généralité, des institutions mises par lui à cet égard à sa disposition, pour se porter de préférence vers les œuvres analogues de l'initiative privée, n'est-ce pas qu'elles savent mieux s'adapter à ses besoins, à ses habitudes, se plier à ses exigences, et ne serait-ce pas par conséquent faire fausse route que de vouloir remonter le courant et développer le rôle de l'Etat assureur, alors que l'expérience démontre qu'il réussit beaucoup moins bien que les particuliers dans ce genre d'opérations?

Enfin, en l'appelant à la direction des assurances ouvrières,

---

(1) Cours d'Economie politique. Vol. 3e.

on ne se rend d'ailleurs généralement pas compe des difficultés d'ordre financier dans lesquelles on l'entraîne. Ces embarras cependant sont dans la logique des choses. A moins d'admettre le principe de l'obligation de l'assurance, le seul mode acceptable pour la réalisation de cette dernière, dès qu'il s'agit de pensions, est en effet celui de la capitalisation. Mais alors tout de suite se pose un problème inéluctable, dont on a vu plus haut l'inextricable complication : comment l'Etat employera-t-il utilement la masse énorme de capitaux bientôt réunis en ses mains ? Moins bien que personne, il est en position de les faire heureusement fructifier. Sa vue ne porte que sur les grands marchés financiers, et ses placements ne peuvent dès lors consister qu'en valeurs de bourse universellement côtées, donc forcément restreintes, valeurs d'Etat, actions de chemins de fer, obligations de villes ou départements, etc., quand au contraire, ainsi que l'indique très exactement M. Peuvergne, « les administrateurs de Caisses privées, établies sur divers points du territoire, ont des renseignements sur les marchés locaux..., savent les besoins de l'industrie dans le pays..., peuvent faire des prêts à l'agricultnre, au commerce, aux particuliers..., connaissent les chances de succès des entreprises, la solvabilité des emprunteurs », ce qui constitue des débouchés bien plus nombreux aux capitaux des Caisses, un marché bien plus vaste. L'argent plus prêt de celui qui peut l'utiliser peut de la sorte trouver plus facilement un emploi, et tandis que les petites sommes amassées dans les Caisses de retraite particulières, et distribuées à l'industrie et à l'agriculture sur toute la surface du pays l'arroseraient d'une pluie bienfaisante, et féconderaient la production, « les millions d'une Caisse centrale, jetés sur le

marché de la Bourse, sont comparables à la pluie d'orage qui tombe comme une trombe sur un point déterminé, n'est pas absorbée par le sol, vite saturé, et le ravine, avant de se perdre sans profit (1). « Il y a là des considérations auxquelles d'ordinaire les promoteurs de l'assurance par l'Etat ne s'arrêtent pas assez, et qui cependant en l'espèce ont une importance capitale. La concentration en ses mains des ressources que celle-ci nécessite, ne peut avoir pour conséquence qu'une hausse des fonds publics absorbés automatiquement par la capitalisation à jet continu, et que la baisse du taux de leur intérêt, entraînant forcément par contre-coup l'élévation des primes puisque les capitaux se constituent plus lentement. Ce résultat fatal n'est évidemment pas un encouragement à lui confier la gestion de ce service, et à l'inverse, est une pierre d'achoppement où finalemeat doivent venir se briser les dernières raisons invoquées en faveur de cette proposition.

De même que l'assurance des travailleurs ne paraît donc pas entrer dans les fonctions naturelles de l'Etat, malgré que de tout côté, par une conception exagérée de ses attributs, on s'adresse à lui et on compte sur lui pour la réaliser, il est aussi une autre notion dont la vogue en cette fin de siècle est peut-être encore plus considérable, et qui mérite non moins d'être combattue, c'est celle de l'obligation de l'assurance, qui, si on l'admettait, n'aboutirait du reste qu'à rendre presque inévitablement l'Etat dépositaire et administrateur des fonds recueillis en conformité de son application. Car le jour où l'ouvrier devra de par la loi se montrer prévoyant, où sur son salaire une part sera affectée, en dehors de toute mani-

(1) Peuvergne, *De l'organisation par l'Etat des Caisses de retraite pour les ouvriers*. Op. cit. p. 171.

festation de sa volonté, à sa protection contre les éventualités qui le menacent, le législateur, qui de la sorte se sera substitué à lui, aura aussi à prendre toutes mesures pour éviter que les sommes ainsi prélevées sur son gain quotidien ne soient délapidés ou simplement soumises à une gestion défectueuse, et la responsabilité de l'Etat sera engagée au point qu'il sera tenu à ce sujet d'une surveillance active, scrupuleuse, minutieuse et incessante (1). Or, lorsqu'on le voit, par exemple, se faire remettre les dépôts des Caisses d'épargne, bien qu'ils soient facultatifs, estimant qu'il leur procure une sécurité que les Caisses particulières ne sauraient leur offrir, devant la garantie étroite pesant sur lui du chef de contributions acquittées en vertu d'une contrainte légale par la partie la moins fortuné de la population, on devine aisément qu'il arrivera sans peine, et de préférence à toute autre combinaison, à se charger de pourvoir lui-même à leur administration. Assurance obligatoire et organisation par l'Etat sont donc, suivant le mot du conseiller national Forrer (Suisse), « deux notions indissolublement liées. Celui qui veut l'une, veut également l'autre », et c'est, croyons-nous, se bercer d'illusions que d'accepter la première et espérer échapper à la seconde. Elle en est le corollaire rigoureux, ne laissant place, au regard de l'Etat, à aucune autre solution satisfaisante du moment où il y a lieu pour lui de se mettre à couvert contre les réclamations que pourrait susciter la mise en œuvre privée des économies forcées des pauvres, et

(1) En cas d'assurance obligatoire, il est si vrai que l'Etat, s'il n'est lui-même assureur, doit être le garant de ceux qui remplissent cette fonction, qu'en Allemagne, la loi d'assurance contre les accidents du 6 juillet 1884 transporte à l'Empire, par son article 33, les engagements des corporations d'assurances que celles-ci ne peuvent tenir.

déjà, à raison de cette conséquence, le principe de l'obligation de l'assurance ne laisse pas que de soulever bien des objections.

Il en est pareillement si on le considère ensuite en soi. Et d'abord, comment le concilier avec les idées de liberté et de propriété sur lesquelles repose l'ordre social actuel? La liberté est le droit de faire tout ce qui ne nuit pas à autrui. Pourquoi, dès lors, soumettre l'ouvrier à une forme déterminée de la prévoyance, et s'il s'agit, par exemple, d'assurer sa vieillesse, exiger de lui uniformément qu'il se constitue une pension de retraite. La propriété est le droit d'user et d'abuser de ce qu'on possède. Pourquoi, encore, retenir, avec affectation spéciale, une portion du salaire du travailleur, et attenter par suite à son droit de libre disposition en rendant précaire le résultat, le produit de son labeur? Au cours de la déclaration des droits de l'homme, pivot de l'organisation du monde moderne, on lit cependant : « Le but de toute association politique, c'est la conservation des droits naturels imprescriptibles de l'homme : la liberté, la propriété, etc.... » Or cent ans après cette solennelle affirmation des droits de l'individu, n'est-il pas étrange d'assister au dénigrement systématique de ces droits par toute une école qui se réclame néanmoins des principes de la Révolution, et à des tentatives réitérées de leur annihilation sous un abus de la législation!

On dissimule ces attaques sous l'incapacité présumée du citoyen livré à ses propres forces de défendre ses intérêts, de préparer son avenir, de faire face seul à tous ses besoins. D'où on conclut qu'il n'est que légitime que l'Etat vienne pécuniairement à son aide, supplée à son imprévoyance, intervienne dans ses contrats, stipule pour lui, règle les conditions de son travail. Mais on ne s'aperçoit pas que,

après avoir affranchi l'individu de tout ce qui pouvait faire obstacle à la libre expansion de sa personnalité, on ne s'est nullement préoccupé de lui enseigner l'usage de la liberté, qu'on a oublié de lui apprendre à se servir du merveilleux instrument dont il était désormais doté, de sorte que, resté isolé, rapprochant sans cesse son impuissance de la toute puissance de l'Etat, comparant sa misère au budget qui l'éblouit, il a fini par prendre l'habitude d'appeler en toute circonstance le Gouvernement à son aide, et de s'en rapporter, pour la guérison de tous ses maux, à l'intervention de la loi.

On fait valoir encore en faveur de cette intervention, allant jusqu'à l'obligation de l'assurance, qu'il vaut mieux prévenir la misère que d'avoir, après coup, à la soulager. Or, dit-on, l'imprévoyance de l'ouvrier est proverbiale. Toujours il préfèrera les jouissances immédiates qu'il pourra se procurer avec la partie de son salaire que n'absorbent pas les nécessités courantes de la vie, au bienfait, inappréciable sans doute, mais lointain, d'une vieillesse assurée. L'économie volontaire, répétée aussi souvent et aussi longtemps qu'il est indispensable pour la formation d'une retraite, suppose un degrès d'énergie, une fermeté de caractère, qui sont bien rares. Aussi, quels résultats, à ce jour, a donné, au point de vue de l'assurance contre la vieillesse, la prévoyance libre? Si les Sociétés de secours mutuels rendent quelques services en ce qui concerne l'assurance contre la maladie, leurs pensions d'âge sont d'une insuffisance notoire, et combien même qui n'en délivrent pas du tout. On a vu également le peu d'adhésions recueillies directement dans le monde du travail par la Caisse nationale des retraites. N'étaient les travailleurs qui y sont collectivement amenés par les patrons,

sa clientèle dans ce milieu serait presque nulle. En présence de cette indifférence, de cette apathie des salariés à se constituer eux-mêmes des ressources pour le moment où le salaire leur fera défaut, indifférence et apathie qui se résument ensuite en une augmentation des charges de l'assistance publique, qui donc contesterait à l'Etat le droit d'intervenir, et de suppléer à leur insouciance par des mesures obligatoires préparant pour eux le repos et l'indépendance qu'ils ne savent pas se ménager tout seuls! Il n'est pas d'autre moyen d'arriver à une diminution du paupérisme, et d'enlever en même temps un aliment aux bruyantes et acerbes revendications contre l'organisation actuelle de la Société qui puisent dans le dénûment de la vieillesse ouvrière un sujet aisé de déclamations, et si la contrainte n'est évidemment pas pour les actions humaines un moteur idéal, elle est tout au moins ici un mal nécessaire.

Cette tentative de justification de l'assurance obligatoire n'est pas plus heureuse que la précedente. En quoi d'abord une telle obligation pourrait-elle bien modifier quelque chose à la situation actuelle de ceux qui ne travaillent que d'une façon intermittente, soit à cause de leur genre de vie nomade et aventureuse, soit à cause de mortes raisons, et dont tout le gain dès lors, forcément réduit, est absorbé par les exigences premières de l'existence? L'assurance est une opération qui, pour accorder une sécurité véritable, exige des versements nombreux et persévérants. Imposée par suite à huit à dix millions de personnes, ou à toute une catégorie d'individus, tant qu'on n'aura pas corrélativement garanti, par une refonte de toute notre organisation du travail, à tous ceux qui y seront assujettis un salaire régulier et suffisamment renumérateur, elle ne pourra fatalement que rester sans effet pour une portion considérable d'entre eux,

étant hors de leur portée. Il est donc illusoire d'espérer arriver par elle à une diminution notable des frais de l'assistance publique. En fait, cette diminution se bornerait aux cas, qui ne sont heureusement que l'exception, où un malheureux aujourd'hui tombe à la charge de cette dernière après avoir négligé de se constituer pour l'avenir des ressources, quand il en avait la possibilité. Mais en vérité, combien serait payé cher cet avantage, au prix de la suppression de l'initiative privée, de la disparition de tout effort suivant des vues personnelles, d'un amoindrissement général du sentiment de la prévoyance, car, la loi prenant le lieu et place des travailleurs, se montrant pour eux prévoyante, il serait bien étonnant qu'ils ne s'endormissent pas dans la confiance que leur inspire presque toujours le prestige de l'œuvre législative.

D'ailleurs, n'y aurait-il vraiment pas moyen d'atteindre au même résultat, c'est-à-dire d'amener à l'assurance les ouvriers insouciants ou ignorants de ses bienfaits, sans être obligé de passer par l'uniformité des décisions légales, de subir leur influence engourdissante, l'espèce de tutelle où elles maintiennent indéfiniment les virilités dont elles contrarient le complet épanouissement ? Alors que, depuis vingt ans, la question des assurances sociales a fait d'énormes progrès, en ce sens que, tandis qu'à la fin de l'Empire elle n'intéressait encore qu'une élite, à l'heure présente il n'est pas la moindre bourgade industrielle où elle ne soit discutée, il y aurait réellement mauvaise grâce à le prétendre. Ce n'est pas lorsque les problèmes de l'assurance contre la vieillesse, contre les accidents, contre les maladies, de l'assurance au décès, de l'assurance contre le chômage, sont universellement posés dans le monde du travail, témoignage irrécu-

sable de la préoccupation qu'y éveillent les risques dont la vie de l'ouvrier est le plus affectée, qu'on a le droit d'invoquer, en faveur de l'intervention de la loi en ces matières, l'insouciance des salariés. Le moment est mal choisi pour les représenter à vue très courte, leur reprocher de s'enfermer dans le présent et de ne jamais porter plus loin leurs regards, de s'abandonner aux jouissances immédiates sans souci de ce que sera pour eux le lendemain, et pour être exacts, à l'inverse, il faut savoir reconnaître que depuis quelques années, au contraire, il se produit dans la classe laborieuse un lent mais continu travail de réflexion sur les bienfaits de l'assistance mutuelle, de l'association en vue de la préservation contre les effets désastreux du hasard, qui se traduit au grand jour par l'éclosion incessante de nouvelles Sociétés de secours, de retraites, l'augmentation du chiffre des adhérents des anciennes, le fonctionnement de multiples institutions de prévoyance, dont le rapprochement en faisceaux offre, en résumé, un ensemble imposant (1).

En face de cette constatation, on se demande alors pourquoi bien recourir à l'obligation de l'assurance, puisque, en favorisant simplement et en encourageant le mouvement de prévoyance qui incontestablement se propage et s'accentue, le bénéfice de cette opération s'étendrait peu à peu à tous ceux pour qui elle est réalisable. L'initiative privée, en effet, est loin d'avoir donné toute sa mesure. Beaucoup, d'abord, sont retenus au seuil de l'assurance qui sont arrivés aujourd'hui à douter de l'efficacité de leurs efforts, à force de l'en-

(1) Nous rappelons seulement qu'en moins de dix-sept ans, la Société des Prévoyants de l'avenir a réuni plus de 220.000 adhérents, qu'en dix ans la France prévoyante en a groupé 75.000, que l'Association fraternelle des employés et ouvriers des chemins de fer français compte aujourd'hui plus de 82.000 membres, etc., etc.

tendre dire par les tenants des systèmes qui, en plus des versements des intéressés, font intervenir pour la constitution de la retraite les allocations des patrons et les subsides de l'Etat; d'autres, en présence des nombreux projets de loi dont le Parlement est saisi en la matière, au lieu de chercher eux-mêmes la solution la plus adéquate à leur situation, attendent qu'une règlementation législative intervienne; enfin, il est positif qu'une infinitié de bons vouloirs hésitent encore, ou tâtonnent, faute de connaissances suffisantes. A ce dernier point de vue, notamment, on est bien contraint d'avouer que rien ou presque rien jusqu'à présent n'a été fait pour détruire les erreurs, les préjugés de la foule, et lui démontrer la puissance de l'épargne mise en œuvre par l'assurance, la solidité des procédés de celle-ci, la confiance qu'elle mérite et la sécurité qu'elle procure lorsqu'elle est scientifiquement organisée. A part quelques rares exceptions, cette éducation de la population ouvrière n'a pas été entreprise. Comment s'étonner dès lors de l'inertie et du désintéressement qu'un trop grand nombre de travailleurs apportent à se couvrir contre les éventualités qui leur sont redoutables, quand on ne s'est jamais attaché à leur expliquer le pouvoir de l'association, multipliant les forces par l'union, l'utilité de l'assurance, amortissant le choc des crises inévitables qui déjouent la prudence humaine en répartissant leur poids sur des milliers de têtes au lieu de le laisser supporter seulement par quelques individus, le mécanisme de cette institution, substituant à l'homme justiciable du hasard et de ses caprices la collectivité qui obéit à des règles immuables, et enchaînant les risques par des calculs précis et par la loi des grands nombres? Pour condamner la liberté en matière de prévoyance il ne suffit pas d'établir que ce régime n'a amené que des résultats partiels,

et que le champ de l'imprévoyance reste toujours le plus vaste et le plus étendu. Mais il faudrait prouver, en outre, que tous les efforts ont été opérés pour secouer la torpeur de la masse et qu'elle est restée sourde à toutes les incitations, qu'elle est incapable de prendre conscience de ses besoins réels, de saisir ses intérêts véritables, alors cependant qu'on a tout tenté pour l'éclairer et lui ouvrir les yeux, en un mot, qu'elle est inapte à utiliser l'instrument de relèvement qu'on lui a révélé. Car il est bien évident, comme l'a écrit M. G. Picot, que « la liberté toute seule ne peut rien donner. Elle est en elle-même un fait négatif, elle est le signe de l'affranchissement, elle représente l'obstacle renversé », rien de plus, et une fois accordée à l'homme, il est une autre œuvre à accomplir, sans laquelle la première n'a pas de sens, c'est de lui apprendre à s'en servir, à en tirer tout le parti utile et profitable. Or il y a là un point qui précisément a été entièrement négligé. « On enseigne tout, en France, tout et même autre chose, disait M. Maze, en 1887. Je suis de ceux qui pensent qu'on abuse parfois de l'intelligence et de la mémoire de nos enfants, et cependant je me plains d'une lacune dans nos programmes... Dans l'enseignement primaire on ne fait pas assez et dans l'enseignement secondaire on ne fait rien pour développer l'esprit de prévoyance ». (1) D'où, par voie de conséquence, si les travailleurs ressentent vaguement la nécessité de se préserver contre les principales crises de la vie qui les atteignent, si le désir les agite de se soustraire à la fatalité, ni les moyens d'y parvenir, ni les résultats à espérer, ni les quelques principes techniques dont l'observation est indispensable pour la constitution régulière d'institutions d'assurances, ne leur

(1) *Revue des Institutions de prévoyance*, première année, p. 193.

sont guère plus connus actuellement qu'autrefois, alors que toutes ces notions eussent dû trouver dans l'école, par laquelle tout le monde passe aujourd'hui, un instrument rapide de diffusion. Si bien que beaucoup, n'appréciant pas à sa valeur la sécurité qu'ils pourraient obtenir avec une légère épargne quotidienne, ne comprenant pas le fonctionnement du procédé qui, par le groupement de forces homogènes et convergentes, arrive à faire, suivant le mot de Platon, « de l'impuissance de chacun la puissance de tous », demeurent éloignés de l'assurance, tout en envisageant avec inquiétude l'avenir, et en étant vivement préoccupés du sort qui les attend quand, pour une cause quelconque, maladie, accident ou vieillesse, le salaire viendra à leur manquer.

Etant donnée cette absence de tout essai de formation de l'esprit public en vue de la généralisation de la prévoyance, on ne saurait donc proclamer avec vérité, en l'espèce, la faillite de l'initiative privée, puisqu'une des conditions essentielles à l'éclosion naturelle et spontanée de ses œuvres a jusqu'à présent fait défaut. Pareillement, il est un stimulant qui, en France, a une force considérable, et dont peut-être on n'a pas su suffisamment user pour leur multiplication, c'est l'amour des récompenses et des distinctions honorifiques. Il y a peu de temps encore, devant la Société de législation comparée, et en se fondant sur l'expérience qu'il a acquise comme directeur du service des machines de l'Exposition, en 1867, sous les ordres de M. Le Play, M. Cheysson faisait ressortir combien leur appât était un levier puissant à mettre au service de la paix sociale et des institutions de prévoyance. Il n'y aurait pour cela qu'à subordonner leur concession aux industriels et aux commerçants, à moins de découvertes exceptionnelles, à la jonction d'un mérite social

à leur mérite technique. En dehors de cette réunion de qualités d'ordre différent, qu'ils aient des médailles d'or et des grands prix, qu'ils fassent fortune, c'est assez, et le pays ne leur doit rien de plus. Mais pour leur accorder ses décorations il a le droit d'exiger autre chose, et notamment qu'ils fassent place dans leurs préoccupations et s'emploient activement à l'amélioration de la condition de ceux qu'ils occupent. Cette mesure aurait tout de suite pour répercussion l'orientation des esprits en ce sens, devenue pour tous ceux qui emploient des ouvriers, chefs d'industrie, négociants, directeurs de maisons de commerce, patrons de toute sorte, la condition indispensable des suprêmes récompenses, et, sous cette incitation, nul doute qu'un grand nombre de bons vouloirs jusqu'ici platoniques, de velleités demeurées stériles, ne se réveillent, et que des énergies nouvelles ne viennent à leur tour heureusement concourir à la solution des graves et passionnants problèmes dont est faite la question sociale. Que l'Etat « applique aux retraites quelques aunes de ruban et laisse la loi au fourreau, » c'est tout ce que, pour sa part, M. Cheysson lui demande, « et il est convaincu que, dans cette voie, on arriverait sans bruit, sans frais, sans bureaucratie, à des résultats bien autrement décisifs que par l'obligation avec ses gendarmes, ses milliards à capitaliser, son impopularité, ses réactions inévitables et ses effets anesthésiques sur le caractère de la nation. » (1) Il y a là, en tout cas, une indication qui à coup sur n'est pas négligeable: la vanité humaine est assez forte pour qu'en sachant l'utiliser au profit du développement des œuvres de prévoyance on obtienne d'heureux effets.

Par contre, de sérieux inconvénients ne peuvent que

(1) Bulletin de la Société de législation comparée, Mars 1897, p. 278.

résulter de l'obligation en matière d'assurance. C'est d'abord un abaissement des caractères dû au règlement, en dehors de ceux qu'elles concernent, de situations qui aujourd'hui appellent et retiennent leur attention, sont pour eux un élément d'étude et de réflexion, suscitent leur initiative, les amènent à la constitution de Sociétés privées qui leur sont une occasion de s'initier au maniement d'intérêts généraux. Et à cet égard il n'est pas sans importance de relever l'étonnante contraciction qui s'affirme entre deux mouvements d'opinion contemporains. Tandis que, dans l'ordre politique, on tend de plus en plus à considérer les classes populaires comme émancipées et majeures, comme parvenues à un degré suffisant de moralité et de lumière pour comprendre les affaires publiques, administrer, gouverner, faire des lois, dès qu'il s'agit de leurs intérêts économiques on dirait qu'il n'est plus question des mêmes personnes, on les suppose ignorantes, faibles, impuissantes à sauvegarder leurs droits, incapables de prévoyance, et on les place immédiatement sous la main et la tutelle de l'Etat. Ce double courant d'idées opposées se manifeste à tout instant. Or, le dernier est assurément des plus fâcheux, car il aboutit à maintenir la population ouvrière dans l'inertie, à la laisser douter de sa puissance, à l'empêcher de faire son éducation, à perpétuer sa minorité et sa faiblesse. L'émancipation du citoyen dans l'ordre privé et l'émancipation du citoyen dans l'ordre public sont cependant les deux faces d'une même médaille, et si le citoyen doit être libre et souverain dans l'ordre des affaires publiques, à plus forte raison lorsqu'il s'agit de la direction de ses affaires privées. C'est même dans la gestion indépendante de celles-ci qu'il peut apprendre le plus sûrement la conduite de celles-

là, et la tendance à subtituer à ses propres décisions les décisions de la loi, à prévoir pour lui, à intervenir dans ses contrats, est par conséquent particulièrement inopportune dans les démocraties modernes, où le plus humble des citoyens, le plus misérable, participe par son bulletin de vote à la direction générale des affaires du pays, et peut être appelé à siéger dans ses conseils et dans ses assemblées.

En outre, s'il est bon que les travailleurs se montrent prévoyants, le même mode de prévoyance, étant données leurs différences de positions, ne saurait évidemment convenir à chacun. Ainsi, si la constitution d'une retraite est un mode normal d'assurance contre la vieillesse pour les ouvriers de l'industrie, en général dépourvus complètement de ressources quand le dépérissement de leurs forces les condamne au repos, on ne saurait en dire autant en ce qui concerne les ouvriers agricoles, qui pour la plupart, au contraire, possèdent où sont appelés à posséder quelques parcelles de terre, souvent une maison, et dont les économies, par conséquent, paraîssent aussi bien employées à arrondir leur héritage, à y ajouter ce qui lui manque pour qu'il puisse nourrir son propriétaire, où à le mettre en état de fournir un rendement supérieur. Leur épargne a là une affectation naturelle, attractive, si l'on peut dire, car l'amour de la terre est vivace chez les paysans, chez ceux qui l'ont cultivée, lui ont donné leurs peines, et la détourner de ce but pour la diriger obligatoirement vers l'acquisition d'une rente viagère, ce serait la contrarier, et rendre par suite sa formation moins active puisque son utilisation aurait à leurs yeux moins d'attrait.

A être même plus précis, si la retraite vient heureusement remplacer le salaire pour les travailleurs de l'industrie usés par un long et pénible labeur, il est une autre forme de prévoyance qu'il serait plus heureux encore de leur voir adopter,

parce qu'elle réalise à la fois l'assurance contre la mort prématurée et l'assurance contre la vieillesse. C'est une variété d'assurance en cas de décès, l'assurance mixte, qui, moyennant des primes périodiques exigibles pendant une durée limitée par le terme de l'assurance ou par la mort de l'assuré, a pour résultat le payement d'un capital, soit à l'assuré lui-même, s'il atteint un âge fixé d'avance, soit à ses ayants droit, s'il meurt prématurément. Les vrais victimes de la mort, quand elle frappe l'homme imprévoyant dans la force de l'âge, sont en effet la veuve, les enfants, quelquefois les ascendants, tous ceux en un mot qui vivaient de son travail. Elle est donc une éventualité d'autant plus critique que son contre coup rejaillit sur la famille entière, et la nécessité de se prémunir contre elle est dès lors peut-être plus stricte pour celui qui, n'ayant d'autre moyen d'existence que son salaire, comprend les obligations qu'il a contractées en fondant un foyer nouveau, que celle de se préserver contre les conséquences, dont il est ordinairement seul à souffrir, de l'avancement de l'âge. En combinant ces deux assurances, l'assurance mixte répond le plus rationnellement possible au sinistre unique auquel aboutissent les deux risques principaux inhérents à la vitalité du salarié, et c'est pour cela que son usage est des plus à recommander.

On arrive du reste au même but par la pratique simultanée de deux combinaisons séparées, destinées à garantir : l'une, l'assuré lui-même contre la vieillesse; l'autre, la famille de l'assuré contre la mort prématurée de son chef. Ce sont, l'assurance d'un capital différé, qui met à la disposition de l'assuré, s'il atteint un âge fixé d'avance, une somme variable en raison des primes versées, de l'âge du traitant au moment du contrat, et de l'ajournement du terme de l'assurance, et

l'assurance temporaire en cas de décès, qui s'analyse dans le payement d'un capital aux ayants-droit de l'assuré si le décès a lieu pendant une période déterminée. — Cette double fin peut encore être obtenue au moyen de la seule constitution d'une assurance pour la vie éntière. A quelque époque que la mort de l'assuré survienne, le capital garanti, dans ce système, est immédiatement payable aux héritiers. Si donc le père de famille est fauché dans la fleur de l'âge, les siens trouvent là aussitôt les premières ressources qui doivent leur permettre d'envisager l'avenir avec confiance. S'il survit au contraire, le devoir qu'il a de veiller à écarter d'eux la misère est rigoureusement rempli lorsqu'il les a pourvus d'un moyen de gagner leur vie. Or, quand il arrive à cinquante-cinq ans, ses enfants sont en général en état de travailler. A partir de ce moment son assurance au décès n'a plus désormais les mêmes raisons d'être, et après avoir évité le risque de mort durant le temps où son salaire était indispensable à sa famille, il a surtout à se préccuper dorénavant de mettre sa vieillesse à l'abri du besoin. Son assurance pour la vie lui en fournit la possibilité. Il n'a qu'à en opérer le rachat, à convertir le capital qui lui est payé en rente viagère, et de la sorte il arrive à faire successivement face aux deux évènements qui apportent peut-être le plus, l'un, de perturbations et de troubles au sein de la famille ouvrière, l'autre, de découragement et d'amertume dans l'existence de l'ouvrier.

Mais seule l'initiative privée a la souplesse suffisante pour appliquer toutes ces formes de prévoyance, en varier la modalité suivant les circonstances, résoudre, en le morcelant, le problème de la vieillesse au mieux des intérêts divers à satisfaire, tandis que, en lui cherchant une solution légale, par conséquent absolue, identique pour tous, il prend une

ampleur formidable, de nature à en retarder et à en entraver à jamais la solution.

Enfin, l'obligation de l'assurance, après avoir éveillé bien des espérances, entraînerait forcément beaucoup de désillusions. En ce qui concerne son organisation, d'abord, l'exemple de l'Allemagne, se débattant dans les embarras des divers systèmes qu'elle a à cet égard adoptés, et dans les réformes que dès à présent elle juge néccessaire d'y apporter, démontre toute la difficulté d'une telle tâche, et toutes les complications dont elle est hérissée. Ensuite, bien que facilement représentée, pour faire accepter son principe, comme une sorte de panacée universelle pour l'ensemble de la classe ouvrière contre les risques qui la menacent, comme cette obligation ne peut que laisser en dehors d'elle tous ceux qui sont sans ressource, et ne donner que d'insignifiants résultats pour tous ceux qui ne gagnent qu'un salaire menu, elle ne saurait permettre d'arriver vraiment à la suppression de la misère et de l'assistance publique, dont les frais, au contraire, doivent être par sa promulgation logiquement amenés à monter, à la suite du ralentissement de la charité privée ayant désormais dans cette mesure la meilleure excuse pour se montrer moins large et moins généreuse. En dernier lieu, elle ferait peser sur tous ceux qui y seraient assujettis une contrainte qui, même aux yeux des plus convaincus, paraîtrait vite tyrannique, s'harmonisant mal avec l'indépendance de notre caractère, contrariant le sentiment de notre dignité, heurtant nos secrets instincts d'hommes libres, et dont le poids se ferait d'autant plus vivement sentir, qu'avec les progrès et le développement de l'instruction, chacun se sentirait plus à même de comprendre ses intérêts, de diriger sa vie, de préparer son avenir.

Il faut donc sans hésitation résister nettement au courant qui tend à l'instauration chez nous d'une législation analogue aux lois sociales allemandes. Sans compter, au surplus, que la forme de socialisme qu'elles représentent ouvre les voies au socialisme tout court, car, « quand l'Etat aura tout envahi, tout étouffé, tout déséché,... dans nos démocraties énervées, au lieu d'hommes et de citoyens, il ne restera plus que ce que le poète nommait de la poussière humaine, » (1) c'est-à-dire des individus mûrs pour la servitude, puisqu'ils n'auront pas su user de la liberté.

---

(1) *Les assurances ouvrières et le socialisme d'Etat,* par M. Gigot. Réforme sociale, 1895.

CHAPITRE VIII

CONCLUSIONS

Ainsi dégagé de tous les éléments qui, en le compliquant, l'aggravent au point de finir par le rendre tout à fait inextricable, le problème des retraites ouvrières devient plus facile à résoudre, tout en n'infligeant pas à l'Etat un rôle aussi lourd que celui que certains voudraient lui attribuer. Car, si nous avons repoussé dans le chapitre précédent une intervention de sa part que nous jugions excessive, nous ne sommes pas cependant de ceux qui nient qu'il puisse aider au progrès, et croyons au contraire qu'il peut en être, spécialement en la matière qui nous occupe, un puissant agent, en aplanissant pour la fondation des œuvres de prévoyance toutes les difficultés que rencontre encore aujourd'hui l'initiative privée, et en veillant en même temps à ce qu'elle ne s'égare pas dans des combinaisons défectueuses, et ne se rende pas par là elle-même impuissante.

La première partie de ce programme revient donc pour lui, en quelques mots, à faciliter le plus possible le groupement des bonnes volontés et des forces individuelles. « L'homme est si peu de chose par lui-même, a dit quelque part Jules Simon,

qu'il ne peut faire beaucoup de bien ou beaucoup de mal qu'en s'associant ». Aussi, après avoir commencé à introduire la liberté d'association dans nos codes par la loi du 21 mars 1884, qui a créé pour les patrons et ouvriers un véritable privilège en consacrant la liberté de l'association professionnelle, est-il maintenant des plus à souhaiter que semblable faculté soit reconnue lorsqu'il s'agit de la constitution de Sociétés tendant à la réalisation des diverses assurances destinées à protéger le travailleur ou sa famille contre l'adversité. A la législation actuelle qui interdit à plus de vingt personnes de s'associer sans autorisation, et laisse d'ailleurs celle-ci tout à fait à l'arbitraire du pouvoir puisqu'elle ne précise nullement quand il y a lieu de l'accorder ou de la refuser, et que sa révocation est toujours facultative au gré du gouvernement qui l'a octroyée, qu'on substitue en pareille hypothèse un régime de liberté légale ; à la place de l'incapacité d'acquérir et de posséder qui subsiste même pour les Sociétés autorisées, et ne disparaît que lorsqu'un décret rendu en Conseil d'Etat les a déclarées établissements d'utilité publique, qu'on concède aux Sociétés de prévoyance la qualité de personne morale ; et, débarrassée des entraves qui depuis un siècle ont arrêté son élan, l'initiative privée, à n'en pas douter, puisera une force inconnue dans les facilités qu'elle aura dorénavant de se manifester et d'agir. L'exemple de l'Angleterre et des Etats-Unis à cet égard est topique. Il est inutile de redire ici, puisqu'on a déjà pu s'en rendre compte à la simple lecture de certains chiffres, combien la liberté d'association y a été éminemment favorable au développement des œuvres de prévoyance (1). Or, nul ne contes-

(1) Spécialement en ce qui concerne les Etats-Unis, voir les articles de M. Rochetin dans la *Revue de la prévoyance et de la mutualité* : « *Les assurances fraternelles aux Etats-Unis.* »

tera qu'en France le terrain ne soit actuellement également bien préparé pour l'éclosion d'œuvres pareilles. La nécessité de se couvrir contre les éventualités qui, en affectant le salaire, sont si redoutables aux travailleurs s'y affirme de plus en plus dans l'esprit de la classe ouvrière. La multiplication des Sociétés de secours, de retraites, le nombre constamment en augmentation de leurs membres, l'établissement à tout instant de nouvelles institutions patronales, prouvent formellement que le problème de leur destinée sait y attirer et retenir l'attention des ouvriers, aussi bien que très justement éveiller, par un sentiment très net de leurs devoirs, les préoccupations des chefs d'entreprise. Par suite, la libertée réclamée en l'espèce ne saurait être que féconde, surtout si, par un enseignement approprié, on songeait enfin à détruire chez le peuple, dès l'école où il passe aujourd'hui tout entier, ses derniers préjugés à l'encontre de l'assurance, lui montrant sa puissance décuplant l'effort personnel, rendant productive l'épargne la plus faible à la seule condition qu'elle soit commencée de bonne heure et soit persévérante, lui faisant toucher du doigt, en ce qui concerne la retraite, les résultats obtenus avec des versements de cinq et dix centimes par jour continués pendant 20, 25, 30, 35, 40 ans, lui signalant les fautes presque toujours reproduites dans son organisation, et les principes généraux dont il ne faut pas s'écarter, sous peine de retomber dans les mêmes errements et tribulations.

Cette liberté une fois admise, et pour éviter que l'inexpérience des uns et la témérité des autres ne compromettent les économies des salariés, il appartiendrait du reste à l'Etat de suppléer à l'insuffisance des connaissances scientifiques, ou de s'opposer aux entraînements irréfléchis du public, par l'obligation imposée à toutes les institutions de pré-

voyance de se conformer à certaines règles générales techniques, variables d'après leur genre d'opérations réalisées, et destinées à assurer leur fonctionnement régulier et normal. Dans les opérations de prévoyance à long terme, notamment, comme l'élaboration de retraites, les conséquences sont infiniment obscures à prévoir d'avance, longues à se produire, et difficiles à conjurer quand, au bout de la période d'évolution, elles se déroulent. Si on a mal agencé les organes, selon l'expression de M. Cheysson, il est alors généralement trop tard pour y remédier. Il est donc essentiel, pour éviter des cataclysmes, de se montrer très prudent dans leur organisation, et de s'en tenir strictement à l'observation des règles auxquelles il vient d'être fait allusion qui leurs sont propres.

En ce sens, dès lors, le législateur devrait tout d'abord exiger que toute promesse de retraites garanties, c'est-à-dire de rentes d'une quotité déterminée, délivrées à tout sociétaire remplissant les conditions fixées par les statuts, fût toujours subordonnée à l'existence de ressources certaines, ou, plus exactement, de cotisations versées par les intéressés, car seules elles offrent le caractère de certitude voulu ici. Un capital réalisé ne l'a même pas, parce que, si ses revenus sont invariables et les sommes étayant les pensions par conséquent bien assurées, le nombre des ayants-droit appelés à en profiter demeurant inconnu, la part à revenir à chacun ne peut être que mobile et aléatoire. Pour avoir négligé cette précaution, les Sociétés de secours mutuels sont dans les embarras que l'on connaît, contraintes, après quelques années, et au fur et à mesure qu'elles vieillissent et qu'un plus grand nombre de leurs participants sont en état d'être pensionnés, soit de réduire le montant de leurs retraites, soit d'en retarder l'époque d'ouverture, ce qui est également

déplorable, puisqu'elles aboutissent de la sorte à ne plus servir que des pensions infimes, ou des pensions à un âge qui ne correspond plus avec le moment où le salaire fait défaut. A vrai dire, il n'y a rien là qui doive surprendre, et il était impossible qu'il en fût autrement. Le simple bon sens indique en effet qu'on ne saurait prendre des engagements fermes quand on n'a pas de recettes sûres pour les gager, à moins de courir, ce qui est arrivé, le risque d'être débordé. Si on ne veut pas être à la merci de l'imprévu et des évènements, si on veut les conduire et non se laisser remorquer par eux, il est indispensable de faire reposer le payement d'annuités viagères sur des primes acquittées spécialement en vue de leur formation. Toute autre façon d'agir se résume à aller entièrement en aveugle en un domaine qui, au contraire, est tout de précision et de prévision.

Il devrait n'être pas besoin d'ajouter que la destination de ces primes exclut tout arbitraire dans la détermination de leur valeur, et que, ayant pour objet de faire face à des obligations formelles, il est nécessaire qu'elles soient mathématiquement et minutieusement calculées. On est malheureusement forcé de constater que le nombre est restreint des Sociétés ou Caisses de retraites qui, à ce jour, ont eu la scrupuleuse préoccupation d'équilibrer avec un pareil soin leurs ressources et leurs dépenses, et que la plupart du temps, à l'inverse, recettes et engagements sont fixés sans lien ni corrélation entre eux. Les dangers de cette manière de procéder ont été maintes fois exposés, particulièrement, au commencement de 1889, par MM. Cheysson, de Lafitte et Guieysse, dans trois études sur : « L'imprévoyance dans les Sociétés de prévoyance », « le Déficit dans les Sociétés de secours mutuels », et « les Retraites dans les Sociétés de

prévoyance », qui ont soulevé une émotion prolongée, amplement justifiée par les rapports d'actuaires sur la situation de celles de ces institutions désireuses d'être renseignées sur leur véritable degré de vitalité. C'est que, il faut savoir l'avouer, dans la majorité des cas, cette situation n'a rien de rassurant, ce qui s'explique et s'excuse pour les Caisses dont l'origine est déjà ancienne, et remonte à l'époque où, la science des assurances n'étant qu'en voie de formation, leur constitution ne pouvait être évidemment qu'empirique. Mais, depuis, les conditions de leur établissement se sont singulièrement modifiées. La technique des assurances s'est dégagée. Cette science a aujourd'hui ses règles, son corps de doctrines, son personnel de savants rompus aux calculs de la mortalité, des chances de survie, des intérêts composés. Il n'est donc plus qu'une négligence coupable qui, ne tenant nul compte des progrès accomplis, puisse être cause que leur organisation soit encore le plus souvent imparfaite, au point de rendre très sombre, d'une manière générale, leur avenir.

Pour vaincre cette négligence, et soustraire dorénavant tout service de retraites aux chances de se trouver un jour à découvert, le législateur, après avoir posé le principe de son alimentation par des cotisations spéciales des assurés, n'aurait qu'à ordonner que les primes demandées à chacun fussent rigoureusement proportionnelles à la probabilité du sinistre contre lequel il se protège, et au montant de l'indemnité stipulée en cas de sinistre. L'exposé des motifs du projet de loi déposé le 17 mai 1890 par le Gouvernement belge à la Chambre des représentants, et devenu la loi du 23 juin 1894 sur les Sociétés de secours mutuels, rappelait « que, dans une opération d'assurances, on n'évite les mécomptes qu'en pesant exactement le risque pour y proportionner la prime à

payer. » La loi allemande du 15 juin 1883 sur l'assurance contre la maladie, la loi autrichienne du 30 mars 1888 sur le même sujet, et celle du 16 juillet 1892 sur les Caisses de secours enregistrées, le décret portugais du 28 février 1891 sur les Sociétés de secours mutuels, s'inspirent nettement de la même idée en décidant que les statuts des Caisses qu'ils prévoient doivent être établis de telle sorte que la péréquation des ressources et des charges soit certaine. Bien antérieurement à elles, comme on a déjà vu, la loi anglaise imposait aux Sociétés d'amis l'obligation de ne prendre envers leurs adhérents que des engagements équivalents à leurs cotisations spécialisées. Il n'est que temps que semblable intervention législative vienne soumettre aussi, en France, toutes les institutions qui servent des retraites à l'obligation de prévoir des recettes suffisantes eu égard aux allocations qu'elles garantissent, ce qui est la seule mesure qui, en affermissant leur marche, soit capable de préserver leur existence des à-coups de nature à la compromettre.

Malgré tous les soins apportés dans cette évaluation, il peut néanmoins arriver que l'équilibre financier d'une Caisse soit détruit au bout d'un certain temps. Tous les calculs faits à l'origine reposent en effet sur certaines hypothèses que les événements peuvent ne pas absolument vérifier. Des deux éléments sur lesquels sont basés les tarifs d'assurances sur la vie humaine, l'un, le taux de l'intérêt, est sujet à des variations fréquentes et profondes, l'autre, les tables qui indiquent les probabilités de réalisation des sinistres à réparer, ne concorde pas toujours avec la réalité des faits, très changeante avec la profession des assurés, les conditions d'hygiène, d'habitation, de salubrité dans lesquelles ils vivent. Les prévisions des débuts, aussi correctes qu'elles aient été, sont dès lors toujours ainsi susceptibles de dévia-

tion, appelant de promptes corrections, si on ne veut pas que le sort de l'institution en soit affecté. De là la nécessité d'inventaires périodiques, permettant précisément de reconnaître et de rectifier les inexactitudes des calculs primitifs par la comparaison de l'actif et du passif des Caisses, et la constatation de l'état de leurs réserves.

La formation de celles-ci est indispensable pour que toute association ayant en vue la délivrance de pensions puisse jusqu'au bout, et sans difficulté, tenir ses engagements. « Quand une Société vient de se fonder récemment, dit M. Marie (1), et tant qu'elle se développe avec une certaine rapidité, les recettes croissent très vite et dépassent constamment les dépenses. A l'origine, celles-ci sont même souvent presque nulles ; par exemple dans une Société de retraites qui exige un stage de vingt ans avant de délivrer des rentes, les dépenses des vingt premières années se bornent aux frais de gestion. On pourrait donc attribuer à ces derniers la totalité des cotisations, sans entraver en quoi que ce soit le fonctionnement immédiat de l'association. Mais il est bien évident qu'une pareille façon d'opérer grèverait lourdement les budgets futurs. Les cotisations destinées à fournir la retraite doivent être capitalisés de manière à former le capital constitutif des rentes au moment de l'entrée en jouissance. Si on ne les met pas en réserve, ce capital constitutif n'existera pas, et les rentes ne pourront être servies.

« Certains esprits irréfléchis ont objecté que l'association doit atteindre un jour la période d'équilibre normal, pendant laquelle, le nombre des membres participants et celui des

(1) Rapport au nom de la Commission de comptabilité statistique et financière des Sociétés de secours mutuels, p. 50.

membres retraités demeurant l'un et l'autre invariables, les cotisations des uns servent alors juste à payer les rentes des autres. Ce système peut, en effet, fonctionner temporairement. Toutefois, il est utile de rechercher si le chiffre des rentes ainsi servies est égal à celui que l'on obtient lorsque des réserves régulières ont été constituées. La réponse est évidemment négative, car, pendant la période d'équilibre normal, tout est invariable, notamment les réserves, dont les intérêts viennent se joindre chaque anuée aux encaissements. L'absence de réserve diminue donc les ressources disponibles du montant total de ces intérêts. Il est même possible de calculer dans quelle proportion ils contribuent au service des rentes. Cette proportion apparaît dans le tableau suivant, établi d'après les tarifs à 4 0/0 de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, et en supposant une cotisation annuelle de 10 francs.

AGE d'entrée	AGE de la Retraite	RENTE fournie par les Cotisations	RENTE fournie par les intérêts des réserves	RENTE totale
25 ans	50	13 f.50	25 f.10	38 f.60
—	55	20 10	41 90	62 00
—	60	30 70	72 00	102 70
—	65	49 00	131 20	180 20
30 ans	50	10 70	16 40	27 10
—	55	16 50	28 50	45 00
—	60	25 80	50 10	75 90
—	65	42 90	92 10	135 00

« Ainsi, les cotisations seules fourniraient à peine le tiers de la rente dûe aux sociétaires! Ce résultat montre clairement que l'absence de réserves ne peut être tolérée même pendant la périodé d'équilibre normal.

« Mais, en outre, cette période doit cesser un jour. Si la Société voit son recrutement se restreindre dans une proportion notable, si son effectif diminue, il est certain que les recettes s'abaisseront beaucoup plus vite que les dépenses. Celles-ci ne pourront être intégralement couvertes à moins que les réserves ne viennent en aide aux encaissements devenus trop faibles. Si même une liquidation se produit, comment pourra-t-on payer jusqu'au bout les retraites acquises? Il faudra que les réserves fournissent les capitaux nécessaires.... [Leur] absence ou [leur] insuffisance doit donc nécessairement amener une Société à ne pas fournir aux participants qui la composent les indemnités auxquelles ils ont droit. »

Il est par suite essentiel de veiller à ce que leur constitution s'opère régulièrement, ce dont on sera assuré en ramenant dans le bilan à leurs valeurs actuelles, en tenant compte à la fois des chances de survie et de l'intérêt composé, les pensions promises et les primes annuelles correspondantes dues par les sociétaires. La différence entre ces deux sommes est justement la réserve que doit avoir en mains toute Société de retraites pour être dans un parfait état d'équilibre financier, différence qui croît sans cesse, pour chaque cas particulier, depuis le moment où le contrat d'assurance prend naissance jusqu'au moment où il se réalise par la délivrance de la pension, car l'échéance des annuités viagères se rapproche de plus en plus, tandis que les cotisations restant à payer sont de moins en moins nombreuses.

Toute Société qui se fonde en dehors de ces quelques règles très simples se prépare elle-même un sort des plus aventureux. Les questions d'assurances sont des questions d'ordre mathématique qui demandent a être résolues scientifiquement, faute de quoi on va fatalement au-devant de

désastres. Pour avoir obéi jusqu'ici beaucoup moins à ce point de vue qu'à des impressions de pur sentiment, le nombre est grand de celles qui, tout en ayant des apparences de prospérité, non seulement sont loin de sauvegarder les droits de leurs pensionnaires en expectative, mais n'offrent encore qu'un gage des plus instables aux droits de leurs pensionnés actuels. Le Gouvernement ne saurait admettre la perpétuation d'un état devant forcément aboutir à des crises d'autant plus graves que, si on laisse aux Sociétés qui en sont menacées le temps de se développer, le chiffre des victimes sera plus important. En conséquence, son devoir paraît clair et net : il doit exiger immédiatement la liquidation de toutes les institutions de retraites ne présentant pas, après la rédaction d'un bilan sur les bases qui viennent d'être indiquées, des garanties sérieuses de fonctionnement régulier, et exercer ensuite une surveillance active pour empêcher à l'avenir, par l'application des principes qui ont été rapportés, le renouvellement des fautes et imprudences causes des insuccès passés.

Une clause en plus à proscrire est celle qui consacre l'inaliénabilité des cotisations. On la retrouve, depuis quelque temps, dans les statuts de certaine Sociétés, (Prévoyants de l'Avenir, France prévoyante, etc.), ayant par là pour objectif la création d'un fond social de plus en plus considérable, destiné à permettre de servir, au moyen du partage annuel de ses intérêts, aux sociétaires âgés, des pensions sans cesse croissantes. Or, si on analyse la marche d'une Caisse de retraites ainsi fondée, on s'aperçoit d'abord que les gros revenus des pensionnés futurs ont pour origine les sacrifices supportés, la plnpart du temps sans qu'ils s'en doutent, par les premiers pensionnés. Il est très aisé de s'en rendre compte. Alors que trois éléments concourent en effet à la

détermination du chiffre d'une rente viagère ordinaire, le jeu des intérêts composés sur les versements, la mortalité, qui rend disponible au profit des vivants les capitaux et intérêts des décédés, et le remboursement par annuités des capitaux versés, les arrérages chaque année délivrés en l'espèce, et auxquels le titre de dividendes conviendrait mieux que celui de pensions, ne proviennent que d'une seule de ces trois sources, et encore très amoindrie en importance, les intérêts simples des sommes perçues par la Société. Il est dès lors bien évident que, tandis que la situation faite de ce chef aux retraités est notablement inférieure à celles qu'ils pourraient se procurer sans plus d'efforts par une constitution normale de retraite, jusqu'à ce que le fonds social ait suffisamment progressé pour que la part à leur revenir dans le partage de ses intérêts équivale exactement à l'indemnité qu'ils eussent acquise dans ce dernier cas, à partir de ce moment, au contraire, leur situation est progressivement meilleure, puisque, du fait de la thésaurisation continue exercée en conformité des statuts, leur part dans les arrérages distribués ne peut que dépasser bientôt cette indemnité, et que, théoriquement même, les avantages à espérer par les sociétaires sont sans limite, le capital de la Société étant appelé à augmenter sans interruption. Une différence profonde de traitement sépare par conséquent les divers pensionnés. Tous, c'est bien entendu, ne retirent de leurs versements, à raison de l'inaliénabilité qui les frappent, qu'un bénéfice réduit par rapport à celui qu'un mode d'utilisation mieux choisi des mêmes sommes leur eut permis d'obtenir, et contribuent par là à l'accroissement sans fin du fonds social. Mais alors que ceux dont les droits ne s'ouvrent qu'après un long fonctionnement de la Société trouvent dans l'augmentation de ce capital, due à ce que toutes les cotisations de

tous leurs prédécesseurs n'ont jamais produit pour eux leur plein effet, un moyen de jouir de revenus de plus en plus abondants et hors de proportion avec leurs primes, ceux qui comptent à l'inverse parmi les premières générations de retraités souffrent une perte sèche tant que les annuités qui leur sont allouées sont moindres que celles auxquelles ils pouvaient légitimement prétendre, eu égard aux sommes qu'ils ont versées, et que leur eût fournies par exemple la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. La spoliation de ceux-ci est donc certaine, pour le plus grand profit de ceux qui viennent après eux, dont elle prépare, dans des conditions exceptionnellement avantageuses, l'amélioration de la position, et, à vrai dire, il ne serait pas la peine d'invoquer d'autres motifs de condamnation d'un système qui, à l'observation, aboutit à une telle conclusion. Quand il s'agit de travailleurs cherchant à se préserver de la misère pendant leurs vieux jours, nul n'a le droit de détourner de leur destination naturelle la plus légère parcelle de leur épargne, et la Société qui l'a reçue ne peut se dispenser de rendre à chacun tout ce qu'elle a engendré en capitaux et intérêts.

Mais encore, ainsi qu'on l'a fait quelquefois très judicieusement observer, des entreprises dont la réalisation complète exige un intervalle de plusieurs siècles présentent tellement d'aléas qu'elles peuvent vraiment, sans injustice, être classées dans le domaine des utopies. Or tel est justement le cas des Sociétés de retraites basées sur l'inaliénabilité des cotisations de leurs participants. Si on se reporte au tableau que nous avons emprunté, dans la première partie de cette étude, aux savantes observations de M. de Lafitte sur la marche probable de la Société les Prévoyants de l'Avenir, reposant précisément sur ce principe, et dont le développement dès lors est de nature à fournir des indica-

tions typiques sur le développement de toute Société similaire, on y lira parfaitement que ce n'est bien, en vérité, qu'au bout de longues, très longues années, l'expression même n'est pas exagérée, de siècles, que de telles institutions sont en état de délivrer les fortes rentes que, comme appât, elles font miroiter aux yeux du public crédule. Seulement, d'ici là, qui oserait répondre de leur sort? Qui certifierait, qu'en présence des millions amassés, des tentatives d'accaparement ne se produiront pas, que leur partage ne sera pas provoqué, qu'à un instant donné le désir de s'attribuer l'immense patrimoine commun ne s'emparera pas des sociétaires, et qu'il ne s'ensuivra pas sa dislocation? Qui sait même si un jour sa confiscation pure et simple ne renversera pas brutalement, d'un seul coup, tous les rêves échaffaudés sur sa progression indéfinie? De telle sorte qu'il n'est rien moins que sûr, en définitive, que les sacrifices des premières générations aient pour effet, ainsi qu'on le proclame pour essayer de les justifier, de procurer in infinitum un surcroît de bien-être aux générations futures, aient une contre-partie humanitaire sérieuse, durable, propre à calmer les susceptibilités très légitimes qu'éveille leur constatation, et dans ce doute n'y a-t-il pas un second argument décisif contre la clause que nous combattons, et dont nous demandons, avec tous les actuaires, la prohibition?

Enfin, pour mettre à même l'autorité d'exercer sans entrave son contrôle, et de veiller facilement à ce que nulle Société ou Caisse de retraites ne s'écarte des prescriptions et règles précitées, une dernière mesure resterait à prendre, consistant dans une triple publicité à leur imposer. Publicité de leurs statuts dans les trois mois au moins avant le commencement de leurs opérations, pour que le Gouvernement puisse vérifier si la péréquation de leurs ressources

et de leurs charges est solidement établie, et si, dès l'origine, elles n'ont pas quelque vice de constitution par où elles risquent d'être vite en proie à la faillite; publicité de leur bilan annuel, afin qu'il puisse, au cours de leur existence, constater la régularité ou l'irrégularité de leur fonctionnement; et publicité des noms de leurs administrateurs, rendus responsables de l'exécution des deux précédentes publications, et de leur sincérité. Avec ces seuls éléments l'Etat aurait en mains tous les moyens d'informations suffisants pour s'éclairer sur la valeur, au point de vue technique, de ces institutions, s'assurer qu'elles ne dérogent pas aux principes fondamentaux en dehors desquels l'expérience a prouvé qu'il n'est pour elles que déboires et mécomptes, et leur éviter les chûtes désastreuses qui indubitablement les attendent quand elles s'en éloignent, en les contraignant alors, soit à la révision de leurs tarifs, soit à une liquidation prématurée.

En se montrant rigoureux dans l'exercice de ces nouvelles attributions il affermirait la confiance du public dans les Sociétés existantes. Certains de ne pas être livrés en pâture à tous les marchands d'orviétan financiers qui, sur la foi de calculs imaginaires, promettent monts et merveilles, et ne tiennent rien, tous ceux que la crainte de se tromper ou d'être trompés, que la peur de voir sombrer leurs économies sans compensation, retient encore méfiants loin de l'assurance, y viendraient peu à peu. Le cercle de ses adhérents s'élargirait ainsi insensiblement sous l'action de forces toutes naturelles, sous la poussée du désir qui tenaille de plus en plus le travailleur de se préparer une vieillesse exempte de troubles et de privations, et sans obligation ni intervention de la loi qui, en supprimant l'effort spontané, supprime le mérite, elle finirait par s'étendre, se généraliser, s'appliquer à l'en-

semble des membres de la classe ouvrière pour qui elle est vraiment réalisable.

Car, il faut bien y insister, étant donné qu'on paraît trop l'oublier dans une sorte de superstition dont-elle bénéficie aujourd'hui, l'assurance, même obligatoire, ne saurait constituer une mesure de protection efficace pour tous les salariés, parce qu'elle exige des versements qui la placent hors de la portée de ceux qui dans la hiérarchie du travail sont aux derniers rangs. Il y aura toujours des travailleurs, en effet, pour qui l'épargne, qui en est le substratum nécessaire, sera difficile ou impossible. On parviendra bien à reculer les limites de la pauvreté, à faire que, sur son salaire, et après avoir pourvu aux dépenses indispensables de la vie courante, il reste encore à l'ouvrier, de plus en plus, quelque argent liquide ; les associations coopératives de consommation, quand elles seront plus entrées dans les mœurs, sont appelées notamment à cet égard à avoir une très heureuse influence. Jamais, cependant, on ne fera que tous ceux qui travaillent pour vivre, sans exception, soient en situation de se garantir contre tous les risques qui les menacent, ce qui ne saurait s'obtenir que par une règlementation générale du travail et du taux des salaires, qui est du domaine de l'utopie et du rêve.

Vu : Le Président de la Thèse,
A. CHAUSSE.

Vu : pour le Doyen,
L'Assesseur,
E. VALABRÈGUE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Montpellier, le 30 juillet 1898.
Le Recteur,
G. BIZOS.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION.... 9

PREMIÈRE PARTIE

ÉTAT ACTUEL DE LA QUESTION DES RETRAITES OUVRIÈRES EN FRANCE 13

CHAPITRE PREMIER. — Caisse nationale des retraites pour la vieillesse 15

CHAPITRE II. — Des retraites servies par les Sociétés de Secours mutuels... 50

CHAPITRE III. — Des retraites patronales..... 75

CHAPITRE IV. — Retraites des Marins du commerce et des Ouvriers mineurs..... 104

DEUXIÈME PARTIE

ÉTAT ACTUEL DE LA QUESTION DES RETRAITES OUVRIÈRES A L'ÉTRANGER.

CHAPITRE V..... 131

PREMIER GROUPE. — Etats où la question des retraites ouvrières a été l'objet d'une solution légale obligatoire, soit pour l'ensemble, soit pour une catégorie de travailleurs.

Allemagne..... 133
Danemark..... 172
Autriche..... 180

SECOND GROUPE. — Etats où la question des retraites ouvrières n'a encore été l'objet d'aucune solution légale obligatoire. —

Angleterre..... 191
Italie..... 223
Belgique..... 228
Suède..... 238

TROISIÈME PARTIE

Pages

PROJETS DE RÈGLEMENTATI DE LA QUESTION DES RETRAITES OUVRIÈRES EN FRANCE. — CONCLUSION

CHAPITRE VI. — Projets de loi relatifs à l'organisation de Caisses de retraites ouvrières 243
Projet Laviron 244
Projet Talandier 245
Projet de Mun 246
Projet Laisant, Lacote et Chassaing 249
Projet Isambart et Goujon 250
Projets Bérard et Papelier 251
Autre projet Papelier 252
Projet Adam et Piérard 254
Projet de Ramel 254
Projet du Gouvernement 257
Projet de la Commission du Travail 281
Projets Chautemps et Jouffray 289
Projet Baulard 291
Projet Michelin 291
Projet Yung 293
Projet Brincard 294
Projet de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales 299
Projet Guieysse 307

CHAPITRE VII. — De l'assurance par l'Etat et de l'obligation de l'assurance 310

CHAPITRE VIII. — Conclusions 345

ALAIS. — IMPRIMERIE J. BRABO. — SQUARE DE SAUVAGES

Réseau de bibliothèques
Université d'Ottawa
Échéance

Library Network
University of Ottawa
Date Due

a39003 004497680b

HD 7105 .C6D 1899
COSTIER, PIERRE.
DES RETRAITES OUVRIERE

CE HD 7105
.C6D 1899
COO COSTIER, PIE DES RETRAITE
ACC# 1126629

U D' / OF OTTAWA
COLL ROW MODULE SHELF BOX POS C
333 02 03 10 19 19 4